

■
Beslutad: 2022-12-06
Diarienummer: 3.1.1-2021-1078
RiR 2022:29

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och länsstyrelserna, samt rekommendationer till regeringen, Boverket och MSB.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Maria Bohm har varit föredragande. Revisionsdirektör Lena Lakso, revisor Mia Bivered och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Maria Bohm

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet

Boverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geotekniska institut (SGI), och Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Riksrevisionen

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	16
2 Klimatanpassning – vem gör vad?	19
2.1 Kommunen ska klimatanpassa ny och befintlig bebyggelse	19
2.2 Länsstyrelserna ska främja kommunernas arbete med klimatanpassning	21
2.3 Flera statliga myndigheter har utpekat ansvar för att arbeta med klimatanpassning	22
2.4 Regeringen har det yttersta ansvaret	25
3 Expertmyndigheternas arbete	26
3.1 Planeringsunderlag och vägledning till kommuner och länsstyrelser	26
3.2 Statlig finansiering av kommuners klimatanpassningsåtgärder	35
3.3 Uppföljning av myndigheternas arbete med förordningsuppgifterna	43
4 Länsstyrelsernas arbete	45
4.1 Planeringsunderlag och vägledning	45
4.2 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna i översiktsplanprocessen	48
4.3 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna i detaljplansprocessen	55
4.4 Uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete	57
5 Regeringens styrning	59
5.1 Regeringen har fördelat ansvaret för statens insatser på ett flertal myndigheter	59
5.2 Klimatanpassningsförordningen innehåller otydliga bestämmelser	61
5.3 Kortsiktig finansiering begränsar möjligheten till långsiktiga insatser	63
5.4 Samverkan fungerar i huvudsak väl, men tar tid och resurser	63
5.5 Regeringen har inte sett till att en uppföljning av sårbarheten för klimatrisker kommit på plats	64
5.6 Regeringen har inte följt upp kommunernas klimatanpassningsarbete	66
5.7 Regeringen har inte följt upp om problemet med gamla detaljplaner i riskområden minskar	67

6	Slutsatser och rekommendationer	69
6.1	Regeringens styrning brister i uppföljning och tydlighet	69
6.2	Expertmyndigheternas arbete har i huvudsak varit effektivt	73
6.3	Länsstyrelsernas förutsättningar för att stödja kommunerna kan förbättras	74
6.4	Rekommendationer	75
	Ordlista	77
	Referenslista	78
	Bilaga 1. Anslag som täcks av granskningen	82

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Översiktsplananalys

Bilaga 3. Länsstyrelsernas synpunkter på Boverkets tillsynsvägledning

Bilaga 4. Analys av SMHI:s förslag på uppföljningssystem

Sammanfattning

I takt med att klimatet har blivit varmare har extrema väderhändelser blivit allt vanligare. Det ändrade klimatet innebär en ökad risk för klimatrelaterade skador från till exempel skyfall eller stormar, till höga kostnader för våra samhällen. Genom att anpassa våra samhällen till dessa ändrade klimatförhållanden, minskar vi vår sårbarhet för klimatrelaterade händelser. Kommunerna har en central roll i klimatanpassningsarbetet som ansvariga för fysisk planering på lokal nivå.

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön är effektiva. Granskningen omfattar Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och samtliga länsstyrelserns arbete med klimatanpassning av den byggda miljön. Vi har även granskat regeringens styrning och uppföljning inom området. De statliga insatserna för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön består framför allt av planeringsunderlag, vägledning och finansiering genom statsbidrag. Styrningen sker främst genom lagstiftning, förordningar, instruktioner och regleringsbrev, samt tilldelning av anslag för klimatanpassning.

Granskningen visar att statens insatser för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön delvis är effektiva. Riksrevisionen bedömer att en stor del av de statliga insatserna för klimatanpassning bidrar till att kommunerna kan arbeta effektivt med klimatanpassning. Samtidigt finns vissa brister i hur insatserna utformats och genomförts. Riksrevisionen bedömer också att det finns en risk att nuvarande styrning av kommunerna inte är tillräcklig för att konkreta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse ska komma till stånd på kommunal nivå.

Regeringens styrning brister i uppföljning och tydlighet

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i regeringens styrning av klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön. Inte minst saknas en samlad nationell uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete och om sårbarheten för klimatrelaterade risker i kommunerna minskar.

Regeringens styrning har i vissa avseenden varit otydlig. Riksrevisionen konstaterar att klimatanpassningsförordningen är otydlig med avseende på hur brett myndigheterna ska arbeta med uppgifterna i förordningen. En konsekvens av detta är att myndigheternas arbete fått olika omfattning och ambitionsnivå.

Vidare har regeringen under lång tid inte varit tydlig i styrningen av statsbidraget för naturolyckor. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att medel från statsbidraget för naturolyckor därför inte gått till de mest angelägna projekten sett utifrån ett nationellt perspektiv. MSB har beviljat bidrag till åtgärder som redan har genomförts men Riksrevisionen bedömer att det är mer kostnadseffektivt att prioritera medel till åtgärder som kanske inte blir av utan stöd. Regeringen har dock inte tagit ställning till om statsbidragets övergripande syfte är att ge incitament till kommuner att genomföra åtgärder, eller enbart att kompensera kommuner. Riksrevisionen konstaterar också att många kommuner, inklusive flera av dem som är mest riskutsatta, inte har ansökt om bidrag. Det kan därför behövas främjande insatser från statens sida för att få fler kommuner att ansöka.

Expertmyndigheternas insatser är i huvudsak effektiva men det finns vissa brister

Riksrevisionen bedömer att ansvariga expertmyndigheter på ett i huvudsak effektivt sätt har skapat en god grund för klimatanpassning av den byggda miljön, men några brister har identifierats.

Riksrevisionen konstaterar att Boverket dröjt med att ta fram viktiga vägledningar till kommunerna om hur de ska bedöma klimatrisker i översiktsplaner och detaljplaner. Det här kan ha påverkat kommunernas möjligheter till effektiv klimatanpassning negativt. Länsstyrelserna har, under tiden denna vägledning saknats, fått lägga extra resurser på att utreda hur de ska vägleda kommunerna.

Riksrevisionen bedömer att Boverkets tillsynsvägledning till länsstyrelserna inte motsvarar deras behov fullt ut. Granskningen visar att många länsstyrelser trots vägledningen inte är säkra på vilka krav de kan ställa på kommunernas bedömningar av klimatrisker i detaljplaner. Det finns därmed en risk att länsstyrelsernas tillsyn av kommuners detaljplaner inte blir likvärdig över landet.

Granskningen visar att tillgången till och kvaliteten på vissa statliga planeringsunderlag som är centrala för att bedöma klimatrisker varierar mellan olika områden i Sverige. Till exempel saknas karteringar av geologiska förutsättningar för ras och skred i delar av norra Sverige. Riksrevisionen konstaterar att en konsekvens av detta är att vissa kommuner behöver ta fram, och därmed bekosta, mer planeringsunderlag själva.

Vad gäller statsbidraget för naturolyckor, där regeringens styrning varit svag, visar granskningen dessutom att MSB:s prioritering av vilka projekt som ska tilldelas medel inte är transparent. Till exempel saknas det skriftliga bedömningskriterier.

Riksrevisionen bedömer att det kan ha bidragit till att kommuner avstått från att ansöka om bidraget.

Länsstyrelserna har bristande förutsättningar för att stödja kommunerna

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna huvudsakligen har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna arbetar aktivt med att stödja kommuner i planprocessen, men konstaterar att länsstyrelserna har bristande förutsättningar för att ställa likvärdiga krav på kommunernas detaljplaner eftersom det saknas nationella riktlinjer och vägledning om riskbedömning.

Avslutningsvis, har länsstyrelserna arbetat olika mycket med att ta fram planeringsunderlag och vägledningar. Detta innebär att kommuner fått olika mycket stöd i olika län. Länsstyrelserna har olika förutsättningar i termer av resurser för detta arbete, vilket kan vara en förklaring till skillnaderna. En annan förklaring kan vara att det inte framgår av regeringens styrning vilka planeringsunderlag länsstyrelserna ska ta fram inom sitt uppdrag.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Boverket och MSB.

Till regeringen

- Regeringen bör se till att ett uppföljningssystem kommer på plats som kan användas för att bedöma om statliga och kommunala insatser leder till att riskerna för, och effekterna av, översvämning, ras, skred och erosion minskar. Regeringen bör som en del av detta se över möjligheterna att reglera kommunernas rapporteringsskyldighet i detta system. En sådan uppföljning bör göras regelbundet och i god tid inför varje revidering av den nationella strategin för klimatanpassning.
- Regeringen bör utreda om, och i så fall hur, styrningen av kommunerna behöver förändras så att fler konkreta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse kommer till stånd.
- Regeringen bör se till att statsbidraget för naturolyckor går till de nationellt mest angelägna projekten.

- Regeringen bör ge relevanta expertmyndigheter i uppdrag att ta fram tydliga riktlinjer för vilka krav som länsstyrelserna kan ställa på kommunerna i planprocessen. Särskilt viktigt är detta för en likvärdig tillsyn av detaljplaner över hela landet.
- Regeringen bör se till att det tydliggörs vilka planeringsunderlag som relevanta expertmyndigheter och länsstyrelserna ska ta fram, och vilka underlag som kommunerna själva ska ta fram.
- Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att följa upp om problemen med gamla detaljplaner som kan medföra nybyggnation i riskområden minskar, för att kunna bedöma om styrningsåtgärd behövs.

Till myndigheterna

- Boverket bör vidareutveckla sin tillsynsvägledning för naturolyckor så att den ger tydligare vägledning om vilka krav som länsstyrelserna kan ställa på kommunerna.
- MSB bör ta fram transparenta kriterier för att bedöma vilka åtgärder för förebyggande av naturolyckor som är mest angelägna och därmed bör prioriteras vid beslut om bidrag.

1 Inledning

Jordens klimat har blivit varmare och med det har extrema väderhändelser som extrem hetta, extrema skyfall och kraftigt ökade stormar blivit allt vanligare.¹ Översvämningarna i Sverige i augusti 2021 då Gävle blev särskilt drabbat är ett exempel på vilka skador, och kostnader, extremväder kan medföra.² Vårt samhälle behöver anpassas till de konsekvenser som klimatförändringar kan föra med sig. Staten har ett stort ansvar för det. Därför har vi granskat om statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön är effektiva.

1.1 Motiv till granskning

Sedan 2018 har Sverige en nationell strategi för klimatanpassning.³ Målet är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter. Intentionen är att en samlad strategi ska öka långsiktigheten och samordningen i det nationella klimatanpassningsarbetet, som involverar många aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Strategin lyfter fram fysisk planering som ett av de viktigaste områdena för att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Därmed har kommunerna, som ansvariga för fysisk planering inom sina geografiska områden, en central roll i klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön.

Både regeringen⁴ och Nationella expertrådet för klimatanpassning⁵ har konstaterat att kommunernas beredskap för klimatförändringar behöver förbättras. Men många kommuner har ännu inte börjat arbeta med klimatanpassning. Och de kommuner som gör det, har hunnit olika långt.⁶ Det beror dels på att kommunerna har olika geografiska förutsättningar för och behov av klimatanpassningsåtgärder,

¹ IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2021.

² Samhällets kostnader uppskattas till över 2 miljarder kronor. Fastighetsnytt, "Ett år efter skyfallen i Gävle – kostnaderna spräcker två miljardersvallen", hämtad 2022-09-28.

³ Prop. 2017/18:163; bet. 2017/18:MJU22; rskr. 2017/18:440.

⁴ Prop. 2017/18:163.

⁵ Nationella expertrådet för klimatanpassning är tillsatt av regeringen och ska vart femte år besluta om en rapport som är underlag för den nationella klimatanpassningsstrategin. Rådet och dess ledamöter är tillsatta av regeringen. Rådet är knutet till SMHI och där finns också dess sekretariat. Rådets första rapport publicerades 2022: Nationella expertrådet för klimatanpassning, *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022.

⁶ IVL Svenska Miljöinstitutet, *Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit*, 2021. Studien bygger på en enkätundersökning som riktats till samtliga 290 kommuner. Svarsfrekvensen var 62 procent (180 kommuner).

dels på hinder som kan försvåra arbetet.⁷ Vissa hinder kopplar till statliga insatser. Det gäller till exempel att tillgången till statliga planeringsunderlag är sämre i vissa delar av landet och att det finns behov av vägledning om riskhantering, kunskapshöjande insatser och metodstöd. Även otydlig ansvarsfördelning och brister i regelverket om hantering av klimatanpassning av befintlig bebyggelse har lyfts som hinder för klimatanpassning. Andra hinder är interna på kommunen, till exempel brist på geoteknisk kompetens och begränsade personella och finansiella resurser. Kommuner som kommit långt i sitt klimatanpassningsarbete lyfter fram politisk vilja och mandat som framgångsfaktorer, liksom att arbeta sektorsövergripande och integrera klimatanpassning i den ordinarie verksamheten och i befintliga processer.⁸

Fortfarande återstår alltså mycket arbete för att rusta våra samhällen för klimatförändringarnas möjliga effekter. Kostnaderna för skador orsakade av klimatförändringar riskerar att bli mycket höga för stat, kommuner och enskilda. Även kostnaderna för klimatanpassningsåtgärder är betydande investeringar.⁹ Regeringen har ökat anslagen för klimatanpassning de senaste åren.¹⁰ Den nationella strategin för klimatanpassning ska dessutom revideras och en uppdaterad strategi presenteras under 2023. Nationella expertrådets rapport och rekommendationer ska utgöra grund för regeringens revidering av strategin. Expertrådets ansats är bred och förslagen därmed många. Vår granskning fokuserar i stället specifikt på den byggda miljön och på om statens insatser för klimatanpassning inom det området är effektiva. Vi har även ett särskilt fokus på regeringens styrning av området och av berörda myndigheter utifrån Riksrevisionens uppdrag, och på om de myndigheter som ska stötta klimatanpassningen av den byggda miljön arbetar effektivt. Vår granskning kan därmed bidra till att belysa om regeringens styrning och expertmyndigheternas arbete för att stötta klimatanpassningen av den byggda miljön är effektiva.

⁷ För mer information om hinder för klimatanpassning hänvisar vi till SMHI, *Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 – Analys av statusrapportering till SMHI, 2020*; Sweco, *Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön, 2020*, rapport på uppdrag av Boverket.

⁸ IVL Svenska Miljöinstitutet, *Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit, 2021*.

⁹ SOU 2017:42, s. 278. Kostnaderna för anpassningsåtgärder kopplade till översvämning, ras, skred och erosion uppskattas uppgå till mellan 137 och 205 miljarder kronor fram till år 2100. Bedömningarna är dock mycket osäkra.

¹⁰ Bilaga 1 innehåller en sammanställning av anslagen som granskningen berör för åren 2018–2022. Summan av anslag 1:10, 1:20 och 2:2 har ökat från 279 miljoner kronor 2018 till 877 miljoner 2022.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens insatser för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön är effektiva. Med effektiva avser vi att insatserna utformas och genomförs så att kommunerna i sin tur kan arbeta effektivt med klimatanpassning. Frågan besvarar vi genom att fokusera på följande delfrågor:

1. Har ansvariga expertmyndigheter på ett effektivt sätt stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön?
2. Har länsstyrelserna på ett effektivt sätt stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön?
3. Har regeringen på ett effektivt sätt styrt klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön?

Granskningsobjekt är regeringen, samtliga länsstyrelser och följande expertmyndigheter som arbetar med klimatanpassningsfrågan med koppling till den byggda miljön: Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Granskningen avgränsas till statens arbete för klimatanpassning av den byggda miljön och risker kopplade till översvämning, ras, skred och erosion. Dessa risker lyfts i den nationella klimatanpassningsstrategin som särskilt prioriterade utmaningar med konsekvenser som hotar samhällen, infrastruktur och företag.¹¹ Avgränsningen användes även i den så kallade Klimatanpassningsutredningen som föregick den nationella klimatanpassningsstrategin.¹²

Fokus för granskningen är statens insatser för att stärka kommunernas beredskap för klimatförändringar genom klimatanpassning av den byggda miljön, avseende både ny och befintlig bebyggelse. Kommunernas faktiska åtgärder för klimatanpassning av den byggda miljön och hur långt de kommit i sitt arbete omfattas alltså inte av granskningen. Det finns en skiljelinje här mellan de statliga insatserna som ingår i Riksrevisionens granskningsmandat, och de kommunala

¹¹ Prop. 2017/18:163.

¹² Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42, Vem har ansvaret?, s. 15) konstaterade att klimatanpassning omfattar ca 25 olika områden, fördelat på sex huvudområden med fyra till sex undergrupper: kommunikation (väg, järnväg, sjöfart osv.), tekniska försörjningssystem (elsystem, fjärrvärme osv.), bebyggelse och byggnader (bl.a. översvämning, ras, skred och erosion samt dagvatten), areella näringar och turism (skogsbruket, jordbruket, fiske, turism osv.), naturmiljön och miljömålen, samt människors hälsa.

insatserna som ligger utanför det. Förutom de statliga insatserna, beror såväl hinder som framgångsfaktorer för klimatanpassning på kommunal nivå till stor del på kommunens interna genomförandekapacitet (se motivbilden i avsnitt 1.1 ovan). Det finns därför inget entydigt orsakssamband mellan att effektiva statliga insatser verkligen omsätts i ett effektivt arbete på kommunal nivå. Av den anledningen kan de studier som hittills gjorts av kommunernas klimatanpassningsarbete inte läggas till grund för vår bedömning av om de statliga insatserna utformats och genomförts så att kommunerna i sin tur kan arbeta effektivt med klimatanpassning.

Den huvudsakliga tidsperiod som granskas är från och med 2018 då den nationella klimatanpassningsstrategin trädde i kraft. Men där det har varit relevant har vi granskat en längre tidsperiod, till exempel när uppdrag som är relevanta för granskningen funnits längre.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Den övergripande bedömningsgrunden är den nationella strategin för klimatanpassning¹³ som syftar till att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av arbetet, och regeringens uttalade mål att ”utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter”.¹⁴

Riksdagens miljö- och jordbruksutskott ansåg, i likhet med regeringen, att beredskapen i kommunerna behöver förbättras till följd av klimatets förändring liksom till följd av internationella åtaganden. Utskottet välkomnade därför en samlad strategi för klimatanpassningsarbetet i syfte att öka långsiktigheten och samordningen i det nationella klimatanpassningsarbetet. Utskottet välkomnade också att regeringen tydliggör kommunernas ansvar i anpassningsarbetet.¹⁵

Med den nationella klimatanpassningsstrategin infördes också två bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) som trädde i kraft den 1 augusti 2018.¹⁶ Syftet med ändringarna i PBL var att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatets förändring. Den ena ändringen innebar krav på att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd

¹³ Prop. 2017/18:163; bet. 2017/18:MJU22; rskr. 2017/18:440.

¹⁴ Prop. 2017/18:163, s. 62.

¹⁵ Prop. 2017/18:163; bet. 2017/18:MJU22, s. 90; rskr. 2017/18:440.

¹⁶ Regeringen föreslog lagändringarna i samband med att klimatanpassningsstrategin presenterades för riksdagen. Se prop. 2017/18:163, avsitt 4.2 och 4.3.

av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade, samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.¹⁷ Denna ändring hänvisar vi till många gånger i rapporten och kallar den då förkortat *kravet att bedöma klimatrisker i översiktsplan*. Den andra ändringen innebar att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.¹⁸

En annan övergripande utgångspunkt i granskningen är kravet i budgetlagen (2011:203) på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.¹⁹ Med hög effektivitet avses att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål riksdagen har satt upp uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.²⁰ I den här granskningen avser begreppet effektivitet att klimatanpassningsarbetet bör organiseras och genomföras så att största möjliga nytta – det vill säga att förebygga och minimera negativa effekter av klimatrelaterade händelser på den byggda miljön – kan uppnås inom ramen för tillgängliga resurser.

Bedömningsgrunder för delfråga 1

Den första delfrågan fokuserar på ansvariga myndigheters uppdrag att på olika sätt initiera, stödja och utvärdera klimatanpassningsarbetet inom sina ansvarsområden. Bedömningsgrunderna utgörs av relevanta regelverk för myndigheternas klimatanpassningsarbete kopplade till den byggda miljön i kommunerna:

- förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete (klimatanpassningsförordningen)
- myndigheternas instruktioner
- myndigheternas regleringsbrev för åren 2018–2022
- andra regeringsuppdrag till myndigheterna som berör klimatanpassning av den byggda miljön.

¹⁷ Se 3 kap. 5 § 4 PBL.

¹⁸ Se 9 kap. 12 § PBL. Även om kommunen ställt krav på marklov i detaljplanen för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, krävs det inte marklov för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

¹⁹ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁰ Prop. 1995/96:220; bet. 1996/97:KU3; rskr. 1996/97:27.

Utifrån de ansvariga myndigheternas uppgifter, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.3, har vi tagit fram operationaliseringarna nedan. Uppgifterna kan delas upp i tre teman baserade på typ av styrmedel: planeringsunderlag och vägledning (kunskapsbyggande styrmedel), finansiering, och uppföljning. Vår bedömning är att myndigheternas insatser behöver uppfylla följande kriterier för att vara effektiva och stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön.

På temat planeringsunderlag och vägledning bör Boverket, MSB, SMHI, SGI och SGU

- aktivt arbeta med att identifiera behov av underlag och vägledning för klimatanpassning av ny och befintlig bebyggelse
- ta fram de underlag som följer av deras uppdrag
- vid behov samordna underlag och vägledning med andra myndigheter
- ge länsstyrelserna tydlig vägledning om hur de ska utvärdera klimatrelaterade risker i planprocessen, detta för att säkerställa en likvärdig bedömning av översikts- och detaljplaner i hela landet
- ge länsstyrelserna tillgång till de underlag de behöver för att
 - kunna stötta kommunernas klimatanpassningsarbete
 - bedriva tillsyn av kommunernas detaljplanebeslut
- ge kommunerna tillgång till relevanta underlag på ett lättillgängligt sätt
- ge kommunerna vägledning om de underlag de behöver för att bedöma klimatrelaterade risker
- ge kommunerna tydlig vägledning om hur de ska utvärdera klimatrelaterade risker i planprocessen.

På temat finansiering bör MSB och SGI

- fördela statsbidragen till de projekt som har störst behov, baserat på en transparent prioriteringsordning.

På temat uppföljning bör SMHI

- följa upp och redovisa myndigheternas klimatanpassningsarbete, så att regeringen kan bedöma om insatserna främjar klimatanpassning av den byggda miljön och vilka ytterligare åtgärder som kan behövas.

Bedömningsgrunder för delfråga 2

Den andra delfrågan fokuserar på länsstyrelsernas roll och uppgifter kopplade till kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön. Bedömningsgrunderna utgörs av klimatanpassningsförordningen, förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) och PBL²¹. Utifrån länsstyrelsernas uppgifter, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.2, har vi tagit fram operationaliseringarna nedan.

För att länsstyrelsernas insatser för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön ska vara effektiva bör länsstyrelserna

- avsätta tillräckliga resurser och relevant kompetens så att kommunerna får det stöd de har rätt till, i termer av
 - planeringsunderlag
 - vägledning
 - stöd genom samrådet i planprocesserna
- göra likvärdiga bedömningar av kommunernas klimatanpassningshänsyn i planprocessen i hela landet
- följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete och behov.

Bedömningsgrunder för delfråga 3

Den tredje delfrågan handlar om huruvida regeringen har styrt ansvariga myndigheter och följt upp klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön på ett effektivt sätt. Bedömningsgrunden utgörs av propositionen om offentlig förvaltning, som riksdagen ställt sig bakom, enligt vilken regeringens styrning bör vara tydlig och resultatriktad och ansvariga myndigheter ha förutsättningar att förverkliga regeringens politik och uppfylla sina uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt.²² Helhetsperspektivet är viktigt; ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig och myndigheter bör inte ha överlappande uppgifter, samtidigt som myndigheterna ska ha förutsättningar för samordning och samverkan.²³

²¹ Se särskilt 2–5 kap. PBL.

²² Prop. 2009/10:175, s. 97–98; bet. 2009/10:FiU38; rskr. 2009/10:315.

²³ Prop. 2009/10:175, s. 72; bet. 2009/10:FiU38; rskr. 2009/10:315.

För att regeringens styrning och uppföljning av klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön ska vara effektiv, behöver regeringen se till att

- ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig
- myndigheternas uppdrag och uppgifter är tydliga
- formerna för samordning och samverkan mellan myndigheterna är tydliga och effektiva
- finansieringen av myndigheternas uppdrag är utformad så att den stödjer deras arbete i så hög utsträckning som möjligt
- styrningen omfattar uppföljning av om det sammantagna arbetet leder till förväntat resultat.

1.4 Metod och genomförande

Det empiriska underlaget i granskningen bygger huvudsakligen på skriftliga frågor till granskningsobjekten. Vi har även haft intervjuer om några frågor, bland annat med Regeringskansliet, SGU och Länsstyrelsen i Östergötlands län. Vi har också använt oss av dokumentstudier för informationsinhämtning. För att sätta oss in i sakområdet hade vi tidigt i granskningen digitala möten med Nationella expertrådet för klimatanpassning i samband med att de publicerade sin första rapport²⁴, och med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Som vi nämnde ovan i avsnitt 1.2 finns inget entydigt orsakssamband mellan effektiva statliga insatser och ett effektivt arbete på kommunal nivå. Hur en enskild kommun uppfattar det statliga stödet kan vidare bero på interna faktorer som exempelvis kunskapsnivå och förväntansbild. Vi har därför inte samlat in någon empiri från kommunerna om hur de upplever det statliga stödet för klimatanpassning av den byggda miljön. I den utsträckning det varit relevant för att identifiera vilka hinder som kommunerna möter har vi i stället tagit del av de rapporter om kommunernas arbete som finns tillgängliga. SKR har även erbjudits att faktagranska kapitel 1–5 i rapportutkastet.

Delfråga 1

För att besvara delfråga 1, om ansvariga expertmyndigheter på ett effektivt sätt har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön, har vi inhämtat skriftlig information från alla granskade myndigheter, inklusive samtliga

²⁴ Nationella expertrådet för klimatanpassning, *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022.

länsstyrelser, och i vissa fall kompletterat detta med intervjuer. Utgångspunkten har varit ett omfattande frågebatteri som vi skickat till de fem expertmyndigheterna, där huvuddelen av frågorna varit gemensamma, men där vi även ställt frågor utifrån respektive myndighets uppdrag inom klimatanpassning. Vi har också ställt frågor till länsstyrelserna om expertmyndigheternas arbete. Vi har även använt rapporter från de granskade myndigheterna, Nationella expertrådet för klimatanpassning samt IVL Svenska Miljöinstitutet.²⁵

Delfråga 2

För att besvara delfråga 2, om länsstyrelserna på ett effektivt sätt har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön, skickade vi ett frågeformulär till samtliga länsstyrelser för att få en helhetsbild av länsstyrelsernas arbete. Frågorna handlade om länsstyrelsens organisation, resurser, finansiering, samverkan, planeringsunderlag, vägledning och fysisk planering.

En del av frågeformuläret handlade om länsstyrelsernas roll och inflytande i kommunernas översiktsplanering, där vi bad respektive länsstyrelse analysera de handlingar som kommunen ska skicka till länsstyrelsen efter att den har antagit en översiktsplan. Syftet var att ta reda på hur vanligt det är att länsstyrelsen i samrådet eller i sitt granskningsyttrande har invändningar mot kommunens hantering av risken för olyckor, översvämning eller erosion, och om kommunen tar hänsyn till länsstyrelsens invändningar. År 2018 infördes kravet att kommunerna ska bedöma klimatrisker i nya översiktsplaner.²⁶ Om ändringen lett till att kommunerna förbättrat sin beredskap för klimatförändringar, borde andelen granskningsyttranden med invändningar angående risken för olyckor, översvämning eller erosion från länsstyrelsen minskat efter att ändringen trädde i kraft. En sådan effekt skulle kunna vara något fördröjd på grund av att det tar flera år att ta fram ett översiktsplanförslag. För mer information om hur vi samlat in och analyserat denna information se bilaga 2.

För att få en överblick av länsstyrelsernas syn på kommuners klimatanpassningshänsyn i detaljplaneringsprocessen har vi använt statistik från Boverkets plan- och byggenkät för åren 2020 och 2021. Statistiken visar hur vanligt det är att länsstyrelsen beslutar om att överpröva och upphäva en detaljplan med hänvisning till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Enkäten har ändrat utformning under den tidsperiod som vi granskat. Därför har vi inte kunnat använda den för att slå fast några förändringar över tid.

²⁵ IVL Svenska Miljöinstitutet är ett fristående och oberoende forskningsinstitut.

²⁶ Se 3 kap. 5 § 4 PBL.

Det har inte ingått i granskningens syfte att bedöma kvaliteten på planeringsunderlagen och vägledningarna som länsstyrelserna tagit fram.

Delfråga 3

För att besvara delfråga 3, om regeringen på ett effektivt sätt har styrt och följt upp klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön, använde vi oss i huvudsak av dokumentstudier av till exempel propositioner, regeringsuppdrag till berörda myndigheter, regleringsbrev, instruktioner, återrapporteringar och uppföljningar. Vi har också intervjuat företrädare för Regeringskansliet (Miljödepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet). Regeringskansliet har också besvarat ett stort antal skriftliga frågor ifrån oss. Vi har även ställt frågor kopplade till regeringens styrning till de granskade expertmyndigheterna och länsstyrelserna.

Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Maria Bohm (projektledare), Mia Bivered och Lena Lakso. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Johanna Alkan Olsson, universitetslektor vid Centrum för miljö- och klimatvetenskap (CEC) vid Lunds universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet), Boverket, MSB, SMHI, SGI, SGU och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Klimatanpassning – vem gör vad?

Kommuner, länsstyrelser, expertmyndigheter samt regering och riksdag har alla olika roller i klimatanpassningsarbetet. För att förstå granskningens frågeställningar och resultat är det viktigt att känna till vem som ansvarar för vad. I det här kapitlet beskriver vi därför översiktligt de olika aktörernas ansvar och uppgifter för att anpassa den byggda miljön till ett förändrat klimat. Bilaga 1 innehåller en sammanställning av anslag 1:10, 1:20 och 2:2 för åren 2018–2022.²⁷

2.1 Kommunen ska klimatanpassa ny och befintlig bebyggelse

Kommunerna har i och med sitt ansvar för samhällsplaneringen en central roll i arbetet med klimatanpassning av byggd miljö på lokal nivå. Såväl ny som befintlig bebyggelse måste anpassas till de risker som ett förändrat klimat kan medföra.

2.1.1 Klimatanpassning av ny bebyggelse

Kommunens ansvar för klimatanpassning av ny bebyggelse regleras huvudsakligen i PBL. Genom att bedöma risker för olyckor, översvämning och erosion i samband med att nya översiktsplaner tas fram kan kommunen integrera klimatanpassning i samhällsplaneringen.

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan.²⁸ Planen omfattar hela kommunen och beslutas av kommunfullmäktige.²⁹ Översiktsplanen har en central roll i kommunernas strategiska arbete för en långsiktigt hållbar utveckling. Den är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.³⁰ I översiktsplanen ska kommunen redogöra för sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade. Av översiktsplanen ska det även framgå hur de riskerna kan minska eller upphöra.³¹

²⁷ Anslagen 1:10 och 1:20 ingår i utgiftsområde 20, medan anslag 2:2 ingår i utgiftsområde 6 i statsbudgeten.

²⁸ Se 3 kap. 1 § PBL och ”Översiktsplanen - PBL kunskapsbanken - Boverket”, hämtad 2022-09-26 för mer information.

²⁹ Se 3 kap. 1 och 19 §§ PBL.

³⁰ Jfr 3 kap. 2 § PBL.

³¹ Se 3 kap 5 § 4 PBL. Av 3 kap. 23 § första stycket 2 framgår att kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val. I strategin ska fullmäktige bland annat bedöma i vilken utsträckning planen är aktuell i förhållande till dessa krav.

Detaljplanen är ett annat viktigt instrument för klimatanpassning av byggd miljö.³² En detaljplan bestämmer hur mark och vatten ska användas inom ett visst område. Kommunen ska under vissa förutsättningar använda en detaljplan för att pröva om ett område är lämpligt för bebyggelse. Det gäller både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska förändras eller bevaras.³³ PBL ställer krav på att kommunen inför beslut om detaljplan ska ha utrett riskerna för översvämning, ras, skred och erosion. Bebyggelse inom detaljplan ska förläggas till mark som är lämplig för ändamålet med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.³⁴ Detta krav trädde i kraft 2008, i syfte att förtydliga kommunens skyldighet att ta hänsyn till miljö- och riskfaktorer.³⁵

2.1.2 Klimatanpassning av befintlig bebyggelse

När det gäller klimatanpassning av befintlig bebyggelse är det fastighetsägaren som har huvudansvaret för att klimatanpassa sin fastighet, samtidigt som kommunen ska verka för att skydda befintlig bebyggelse genom till exempel dagvattenhantering. Kommunens skyldighet att beakta klimatrelaterade risker i sin översiktsplan och redogöra för hur sådana risker kan minska eller upphöra gäller även befintlig bebyggelse.³⁶

Till skillnad från när det gäller ny bebyggelse har kommunen inget juridiskt ansvar för befintlig bebyggelse när detaljplanen är äldre än tio år.³⁷ Att gamla detaljplaner inte har lämplighetsprovats med hänsyn till olyckor, översvämning och erosion lyftes i Klimatanpassningsutredningens betänkande som ett vanligt förekommande problem.³⁸ För att undvika att ny bebyggelse byggs i riskområden inom gamla detaljplaner kan kommunen upphäva befintliga detaljplaner efter att genomförandetiden gått ut, men har alltså ingen skyldighet att göra det. Om kommunen inte upphäver detaljplanen kan den inte neka bygglov.

³² För fördjupad information om detaljplanering se "Detaljplanering - PBL kunskapsbanken - Boverket", hämtad 2022-09-26.

³³ Jfr 4 kap. 1 och 2 §§ PBL.

³⁴ Se 2 kap. 5 § PBL.

³⁵ Prop. 2006/07:122.

³⁶ Se 3 kap. 5 § 4 PBL. Se även 3 kap. 23 § PBL där det bland annat framgår att en översyn av planens aktualitet ska ske när kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val.

³⁷ Se 4 kap. 27 § PBL.

³⁸ SOU 2017:42.

2.2 Länsstyrelserna ska främja kommunernas arbete med klimatanpassning

Länsstyrelserna ska samordna klimatanpassningsarbetet på regional nivå.³⁹ Inom uppdraget ska länsstyrelserna bland annat initiera, stödja och följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete.⁴⁰ De ska också analysera hur länet och vid behov angränsande län påverkas av klimatförändringarna, samt bidra till och ta fram underlag för ökad kunskap och planering.⁴¹ Samordningsuppdraget har funnits sedan 2009 men förtydligades i klimatanpassningsförordningen.⁴²

Fysisk planering på kommunal nivå är central för att anpassa den byggda miljön till ett förändrat klimat. Länsstyrelsen har ansvar och uppgifter gentemot kommunerna som följer av PBL.⁴³

I korthet handlar det om att länsstyrelsen

- under samrådet i den kommunala översiktsplaneringen bland annat ska verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion, ta till vara och samordna statens intressen, tillhandahålla underlag och ge råd i fråga om plan- och bygglagens allmänna intressen⁴⁴. Länsstyrelsen ska även lämna ett granskningsyttrande över planförslaget. I yttrandet ska länsstyrelsen ange om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till bland annat risken för olyckor, översvämning eller erosion⁴⁵
- under samrådet i detaljplaneringsprocessen bland annat ska verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion⁴⁶, samt yttra sig över planförslaget om länsstyrelsen bedömer att förslaget innebär att en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till bland annat risken för olyckor, översvämning eller erosion⁴⁷

³⁹ Se 5 § klimatanpassningsförordningen och 5 § 8 länsstyrelseinstruktionen.

⁴⁰ Se 5 § 1 klimatanpassningsförordningen.

⁴¹ Se 5 § 2 och 4 klimatanpassningsförordningen.

⁴² Prop. 2017/18:163, s. 72–73.

⁴³ Se särskilt 2–5 kap. PBL.

⁴⁴ Se 3 kap. 10 § PBL.

⁴⁵ Se 3 kap. 16 § PBL.

⁴⁶ Se 5 kap. 14 § PBL.

⁴⁷ Se 5 kap. 22 § PBL.

- ska bedriva tillsyn över kommunala beslut om detaljplan med rätt att överpröva beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Länsstyrelsen ska upphäva beslutet om det kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion.⁴⁸

2.3 Flera statliga myndigheter har utpekat ansvar för att arbeta med klimatanpassning

På den nationella nivån ställer klimatanpassningsförordningen krav på 32 myndigheter att arbeta med klimatanpassning inom ramen för sina ansvarsområden och uppdrag.⁴⁹ Av dem har vi granskat de 5 myndigheter som har tilldelats uppgifter med koppling till den byggda miljön i sina respektive instruktioner och regleringsbrev. På nationell nivå finns också ett särskilt myndighetsnätverk för klimatanpassning.

Boverket

Boverket har i uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.⁵⁰

I uppdraget ingår att

- stödja kommunerna i deras arbete med klimatanpassning av den byggda miljön
- identifiera behov av underlag och vägledning för klimatanpassning av ny och befintlig bebyggelse
- bedriva kompetenshöjande insatser på området
- samordna underlag som expertmyndigheter och forskning tillhandahåller om klimateffekter och klimatanpassning av bebyggelse och presentera underlaget på ett användarvänligt sätt
- bedriva främjande och vägledande arbete om de verktyg och processer som är relevanta för klimatanpassning av den byggda miljön
- följa utvecklingen inom området klimatanpassning och analysera vad det innebär för ny och befintlig bebyggelse.⁵¹

⁴⁸ Se 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

⁴⁹ Se 1 § klimatanpassningsförordningen.

⁵⁰ Se 8 § 2 förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket. Detta framgick även av föregående instruktion (2012:546).

⁵¹ Regeringsbeslut M2018/01716/KI, *Uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har ett brett uppdrag för samhällsskydd och beredskap och ska verka för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor vidtas.⁵² Av särskild vikt för vår granskning är uppdraget att ta fram klimatanpassade beslutsunderlag i form av karteringar för översvämningar och markstabilitet. Myndigheten hanterar också statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor i områden med befintlig bebyggelse, bland annat för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat och för att skydda samhällsviktig verksamhet.⁵³ MSB är även ansvarig myndighet för genomförandet av EU:s översvämningsdirektiv.⁵⁴ MSB ansvarar också för att identifiera geografiska områden med betydande översvämningsrisk och ta fram kartor över översvämningshotade områden.

Statens geotekniska institut (SGI)

SGI ska bidra till att riskerna för ras, skred och erosion minskar.⁵⁵ Myndigheten ska ge stöd åt kommuner och länsstyrelser om geotekniska säkerhetsfrågor i planprocessen.⁵⁶ Inom sitt verksamhetsområde ska SGI bidra till att effektivisera plan- och byggprocessen genom att ta fram ny kunskap och nya metoder.⁵⁷ SGI ska även inom sitt område bistå myndigheter, kommuner och andra med rådgivning.⁵⁸ Inom SGI finns en delegation för ras- och skredfrågor och en delegation som specifikt berör klimatanpassningsinsatser för ras- och skredsäkring i Göta älvdalen.⁵⁹

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

SGU ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. I uppdraget ingår att bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande

⁵² Se 3 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵³ Förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

⁵⁴ Se 17 b § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I Sverige genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker (översvämningsdirektivet) genom förordningen (2009:956) om översvämningsrisker och MSB:s föreskrifter om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1).

⁵⁵ Se 4–5 §§ förordningen (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut (SGI:s instruktion).

⁵⁶ Se 4 § 1 SGI:s instruktion.

⁵⁷ Se 6 § SGI:s instruktion.

⁵⁸ Se 8 § SGI:s instruktion.

⁵⁹ Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut. Se SGI:s instruktion.

geologisk information och att förvalta och utveckla informationen i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda.⁶⁰ SGU ska också inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpning av PBL.⁶¹

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI ska bland annat producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning samt driva ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning.⁶² Syftet med kunskapscentret är att öka tillgången till klimatinformation och beslutsunderlag om klimatanpassning och därigenom stödja länsstyrelser, kommuner och regioner med anpassning till ett förändrat klimat.⁶³ SMHI har också en uppföljande roll; myndigheterna som omfattas av klimatanpassningsförordningen ska varje år redovisa sitt klimatanpassningsarbete till SMHI, som i sin tur ska analysera redovisningarna och lämna en sammanfattande analys till regeringen.⁶⁴ SMHI har även ett pågående uppdrag om att ge stöd till länsstyrelserna i hur de i sin tur kan stödja kommunernas arbete med att ta fram kommunala handlingsplaner, enligt stegen i SMHI:s Lathund för klimatanpassning.⁶⁵

Inom SMHI finns ett särskilt beslutsorgan, Nationella expertrådet för klimatanpassning. Ledamöterna i expertrådet utses av regeringen.⁶⁶ Rådet ska vart femte år ta fram en rapport med bland annat förslag på inriktning av det nationella arbetet för klimatanpassning.⁶⁷ Rådets första rapport publicerades 2022.⁶⁸

⁶⁰ Se 1–2 §§ förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning (SGU:s instruktion).

⁶¹ Se 4 § SGU:s instruktion.

⁶² Se 5 § 4 och 5 a § förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI:s instruktion).

⁶³ Se exempelvis regleringsbrev M2021/01249.

⁶⁴ Se 12 och 13 §§ klimatanpassningsförordningen.

⁶⁵ Regeringsbeslut M2021/01249 (delvis), *Regleringsbrev avseende budgetåret 2021 för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*.

⁶⁶ Se 9 b och 10 b §§ SMHI:s instruktion.

⁶⁷ Se 9 b §. Expertrådet ansvarar för sina beslut och för sin övriga verksamhet är rådet ansvarigt inför SMHI:s ledning, se 9 d § SMHI:s instruktion.

⁶⁸ Nationella expertrådet för klimatanpassning, *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022.

Myndighetsnätverket för klimatanpassning är ett forum för samordning och samverkan på nationell nivå

Myndighetsnätverket för klimatanpassning samlar 29 myndigheter, representanter för länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).⁶⁹ Alla myndigheter som vi granskar ingår i nätverket. Nätverkets sekretariat finns på SMHI. Nätverket står tillsammans bakom webbportalen Klimatanpassning.se som är ett stöd för olika aktörer som arbetar med klimatanpassning. Sajten drivs av Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI. Hela nätverket träffas två gånger per år och har därutöver två digitala träffar. Samverkan sker i arbetsgrupper med olika teman. Det kan till exempel handla om att utveckla data och kunskapsunderlag, eller arrangera gemensamma utbildningar.⁷⁰

2.4 Regeringen har det yttersta ansvaret

Regeringen och riksdagen har det yttersta ansvaret för att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av det arbetet. Riksdagen beslutar om lagar och budget. Regeringen styr myndigheternas arbete och skapar förutsättningar för politikens genomförande, bland annat genom förordningar.

Flera lagar och förordningar styr klimatanpassningsarbetet. PBL och klimatanpassningsförordningen är direkt styrande, medan miljöbalken (1998:808) inverkar indirekt. Klimatanpassningsstrategin som anger inriktningen på det nationella klimatanpassningsarbetet är ett annat viktigt styrmedel. Regeringen presenterade den första nationella strategin för klimatanpassning 2018 och ska under 2023 presentera en uppdaterad strategi.

⁶⁹ Länsstyrelserna deltar i nätverket genom representation. Det innebär att länsstyrelsernas nätverk för klimatanpassningssamordnare väljer tre representanter som deltar i myndighetsnätverket för klimatanpassning.

⁷⁰ För mer information om nätverket se Klimatanpassning.se, "Om oss", hämtad 2022-09-27.

3 Expertmyndigheternas arbete

I detta kapitel besvarar vi den första delfrågan, om ansvariga expertmyndigheter på ett effektivt sätt har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön.

Enligt klimatanpassningsförordningen ska myndigheterna som omfattas, inom sina ansvarsområden och inom ramen för sina uppdrag initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Vår bedömning är att myndigheternas arbete sammantaget har kommit långt och utgör en bra grund som stöd för kommunernas klimatanpassningsarbete. Men det finns även utvecklingsbehov. Till exempel saknas viktiga planeringsunderlag för delar av landet, vissa vägledningar behöver utvecklas och uppföljningen behöver stärkas för att kunna avgöra om statens insatser för att främja kommunernas klimatanpassning är så effektiva som möjligt.

3.1 Planeringsunderlag och vägledning till kommuner och länsstyrelser

Planeringsunderlag och vägledningar är viktiga för kommunernas arbete med klimatanpassning, för länsstyrelsernas ansvar att samordna kommunernas klimatanpassningsarbete och för länsstyrelsernas tillsyn över detaljplaneringen. Vår bedömning är att expertmyndigheterna förstår vikten av att identifiera målgruppernas behov av planeringsunderlag, och även av att anpassa underlagen till användarna. Trots ett aktivt arbete och goda föresatser, har vi ändå konstaterat vissa brister. Dels saknas planeringsunderlag för vissa delar av landet, dels saknas tydlig vägledning inom vissa områden. Dessutom verkar behovet av stöd i geotekniska frågor vara större än vad myndigheterna kan erbjuda.

Det finns en stor mängd planeringsunderlag som kan vara relevanta för kommunernas klimatanpassningsarbete. På Klimatanpassning.se finns en samlingssida för några av de viktigaste databaserna med underlag för klimatanpassning.⁷¹ Planeringskatalogen är länsstyrelsernas tjänst som förmedlar länsstyrelsernas och andra statliga myndigheters planeringsunderlag på ett ställe.⁷²

⁷¹ Klimatanpassning.se, "Databaser för klimatanpassning", hämtad 2022-11-07.

⁷² Länsstyrelserna, "Planeringskatalogen", hämtad 2022-11-09.

3.1.1 Expertmyndigheterna arbetar aktivt för att identifiera behov av stöd och anpassa stödet till målgrupperna

Vilka underlag som expertmyndigheterna ska ta fram för att främja klimatanpassning av byggd miljö är inte preciserat i detalj, utan följer framför allt av de övergripande uppdrag som anges i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Ett undantag är förordningen om översvämningsrisker, som anger att hotkartor och riskkartor ska tas fram för de områden där betydande översvämningsrisk identifierats. MSB ansvarar för att identifiera områden med betydande översvämningsrisk och ta fram hotkartor för dem, medan länsstyrelserna med ansvar för vattenförvaltningen ska ta fram riskkartorna. Underlagen finns tillgängliga på webbplatsen Översvämningsportalen.⁷³

SGI, SGU, MSB och SMHI tillhandahåller olika planeringsunderlag.⁷⁴ SMHI:s stöd i form av planeringsunderlag ges till exempel inom klimatscenariotjänsten⁷⁵, medan annat stöd ges inom ramen för Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning, som ska stödja alla aktörer som arbetar med klimatanpassning och där kommuner och länsstyrelser är viktiga målgrupper. Boverkets stöd består främst av att ta fram vägledningar som de publicerar på PBL kunskapsbanken.⁷⁶ Där finns en vägledning om klimatanpassning som riktar sig direkt till kommuner⁷⁷ och en vägledning som riktar sig till länsstyrelserna vid tillsyn av kommunernas detaljplaner gällande risken för översvämning, ras, skred och erosion.⁷⁸ Dessa diskuteras vidare i avsnitt 3.1.4 respektive 3.1.5.

Vår genomgång av expertmyndigheternas svar visar att alla arbetar aktivt för att identifiera vilka behov kommuner och länsstyrelser har.⁷⁹ Det arbetet ser lite olika ut för olika myndigheter, men gemensamt är att varje myndighet försöker fånga upp behoven via flera olika kanaler. Målgruppsundersökningar, intressentanalyser och användarråd är några likartade exempel på hur myndigheterna arbetar

⁷³ MSB, "Översvämningsportalen", hämtad 2022-09-28. Förordningen om översvämningsrisker spänner över en cykel på sex år. Den tredje cykeln enligt direktivet inleddes under 2022, därmed ska en ny revidering av områden med betydande översvämningsrisk utföras.

⁷⁴ För en fördjupning om relevanta planeringsunderlag för klimatanpassning hänvisar vi till första delen av kapitel 9 i *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022*, s. 103–119.

⁷⁵ SMHI, "Fördjupad klimatscenariotjänst", hämtad 2022-11-15.

⁷⁶ PBL kunskapsbanken är Boverkets webbaserade handbok till plan- och bygglagen.

⁷⁷ Boverket, "Klimatrisker i översiktsplanering - PBL kunskapsbanken - Boverket", hämtad 2022-09-13.

⁷⁸ Boverket, "Tillsynsvägledning naturolyckor - PBL kunskapsbanken - Boverket", hämtad 2022-11-07.

⁷⁹ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24; MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25; SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03; SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25; SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

målgruppsorienterat, deltagande i myndighetsgemensamma nätverk eller samverkansprojekt ett par andra. En annan viktig kanal för att fånga upp behov är också i dialog med målgrupperna i de situationer myndigheterna erbjuder stöd, till exempel överlämningsmöten⁸⁰, konferenser, workshoppar i samband med lansering av nya vägledningar (Boverket), utbildningar eller genom att – som SGI och SGU – svara på remisser i planärenden.

Myndigheterna har också genomgående ett användarperspektiv i fokus när de utformar sina vägledningar, användarstöd och planeringsunderlag, och vårt underlag innehåller flera goda exempel. Boverket har till exempel klarspråksriktlinjer för sina vägledningar, och har som rutin att anordna webbseminarier eller webbutbildningar i samband med att nya vägledningar lanseras, där tjänstemän från planfunktionerna på kommuner och länsstyrelser deltar. Boverket arbetar också tillsammans med SKR för att ta fram ett utbildningspaket om klimatanpassning riktat till kommuner.⁸¹ SGI skickar vägledningar på remiss innan publicering och ger som exempel en kommunvägledning om ras, skred och erosion som skickats på remiss till utvalda kommuner, SKR, länsstyrelser och Boverket för synpunkter på vad vägledningen bör innehålla.⁸²

3.1.2 Expertmyndigheterna samverkar och samordnar sina underlag

Klimatanpassning i praktiken innebär att kommunerna måste tillämpa planeringsunderlag från flera olika expertmyndigheter. Därför är det viktigt att myndigheterna samordnar sina underlag sinsemellan. Vi bedömer att myndigheterna genomgående har en stor förståelse för vikten av samordning och samverkan och arbetar med det, framför allt genom nätverk och gemensamma arbetsgrupper. Däremot kan myndigheternas samverkan med länsstyrelserna utvecklas.

Inom Myndighetsnätverket för klimatanpassning sker samverkan på mer övergripande nivå. Ett exempel på mer konkret samordning, är ett harmoniseringsprojekt där SGI, SGU, MSB, SMHI, Skogsstyrelsen, Sjöfartsverket, Lantmäteriet och Havs- och vattenmyndigheten arbetar tillsammans för att harmonisera underlag som rör ras, skred och erosion så att inga otydligheter eller

⁸⁰ MSB genomför tillsammans med SGI överlämningsmöten hos kommunerna när de tagit fram en översvämnings- eller stabilitetskartering. Vid mötet presenterar MSB arbetet och hur underlaget och karteringen kan användas. Till varje kartering finns också en skriftlig rapport.

⁸¹ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24.

⁸² SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

motstridigheter ska finnas. Samordningen genomförs via regelbundna diskussionsmöten mellan de samverkande myndigheterna och genom att den framtagna vägledningen med tillhörande kartvisningstjänst uppdateras. Ett annat exempel är SGI och SGU som har ett gemensamt projekt för att utveckla det nationella datavärdskapet för geoteknisk information. Projektet finansieras av Lantmäteriet.

Vi har också undersökt om myndigheterna samverkar med länsstyrelserna, så att länsstyrelserna får tillgång till de underlag de behöver och kan stötta kommunerna i planprocessen och bedriva tillsyn över beslut om detaljplaner. Länsstyrelserna ingår i Myndighetsnätverket för klimatanpassning. Därutöver stöttar och samverkar myndigheterna med länsstyrelserna på olika sätt, i större eller mindre omfattning, i enlighet med sina uppdrag. Boverket lyfter att samverkan med länsstyrelsen är central när de utformar sina vägledningar. SGI har prioriterat samverkan inom planfrågor med de två länsstyrelser som har störst risk för ras och skred, Värmland och Västra Götaland. Där har samverkan skett på medarbetarnivå vid gemensamma utbildningstillfällen. SGI och SGU samverkar också med länsstyrelser inom nätverket Regional kustsamverkan. SGI samverkar även med berörda länsstyrelser inom Delegationen för Göta älv. Boverket, SMHI, MSB och SGI har tillsammans arrangerat ett seminarium för länsstyrelsernas översiktsplanenätverk och klimatanpassningsnätverk. SMHI uppger att de inte har någon direkt samverkan med länsstyrelserna i deras operativa arbete med att stötta kommunerna i planprocessen eller tillsynen.⁸³ Enligt SMHI sker däremot regelbunden samverkan med länsstyrelserna dels inom Myndighetsnätverket för klimatanpassning, dels genom att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning har regelbunden kontakt med länsstyrelsernas klimatanpassningssamordnare.⁸⁴ SGU uppger att de inte har någon löpande samverkan med länsstyrelserna i det operativa arbetet men att samverkan sker vid vissa punktinsatser.⁸⁵ MSB samverkar med länsstyrelserna i arbetet med förordningen om översvänningsrisker.⁸⁶

⁸³ SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

⁸⁴ SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25; SMHI:s faktagranskningssynpunkter, 2022-11-11.

⁸⁵ SGU:s faktagranskningssynpunkter, 2022-11-11.

⁸⁶ MSB:s faktagranskningssynpunkter, 2022-11-11.

3.1.3 Planeringsunderlag saknas för delar av landet

Tillgången till och kvaliteten på vissa statliga planeringsunderlag som är centrala för att bedöma klimatrisker varierar mellan olika områden i Sverige. Till exempel saknas karteringar av geologiska förutsättningar för ras och skred i delar av norra Sverige och översvämningskarteringar finns endast för prioriterade vattendrag.⁸⁷ En konsekvens av underlagens geografiska begränsningar är att vissa kommuner får mer stöd av expertmyndigheterna än andra kommuner, som själva måste ta fram underlag för att kunna bedöma riskerna i sin översiktsplan. När kommunerna ska ge sin syn på klimatrelaterade risker bör dessa bedömningar, enligt nationella klimatanpassningsstrategin, huvudsakligen kunna genomföras utifrån befintliga relevanta underlag som finns hos länsstyrelser och nationella myndigheter.⁸⁸ Vi konstaterar att avsaknaden av statliga planeringsunderlag i delar av landet innebär att vissa kommuner behöver ta fram, och därmed bekosta, mer underlag själva för att leva upp till kravet om att bedöma klimatrisker i nya översiktsplaner. Finansieringen som följde införandet av kravet tog ingen hänsyn till skillnader i vilka underlag kommunerna behöver ta fram i avsaknad av statliga planeringsunderlag.⁸⁹

Det råder delade uppfattningar bland länsstyrelserna om de statliga planeringsunderlagen är tillräckliga och anpassade för att kommunerna ska kunna uppfylla kravet att bedöma klimatrisker i översiktsplanen.⁹⁰ Drygt hälften av länsstyrelserna anser att de statliga planeringsunderlagen inte är tillräckliga och menar att kommunerna därför behöver ta fram egna underlag för att göra dessa bedömningar, med hänvisning till att vissa statliga planeringsunderlag är för översiktliga eller inte täcker hela länet. Samtidigt anser knappt hälften av länsstyrelserna att de statliga planeringsunderlagen är tillräckliga och anpassade för att kommunerna ska kunna uppfylla detta krav, men några av dem lyfter ändå problem, till exempel att underlagen inte är heltäckande.⁹¹ En anledning till att länsstyrelserna har olika uppfattning kan vara att tillgången på statliga planeringsunderlag varierar i landet, som beskrivits ovan.

⁸⁷ Faktagranskningssynpunkt från MSB, 2022-11-11: MSB har tagit fram översvämningskarteringar för områden med identifierad översvämningsrisk enligt förordningen om översvämningsrisker samt ytterligare karteringar av vattendrag som har prioriterats i samråd med SMHI och länsstyrelserna. MSB har totalt genomfört ett 70-tal översvämningskarteringar.

⁸⁸ Se 3 kap. 5 § PBL samt prop. 2017/18:163, sida 13.

⁸⁹ Prop. 2017/18:163, s. 8. Kommunerna tillfördes 500 000 kronor var för den initiala riskbedömningen.

⁹⁰ Se 3 kap. 5 § 4 PBL.

⁹¹ En sammanställning av länsstyrelsernas svar, "Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning", finns tillgänglig i granskningens ärendeakt som kan begäras ut genom Riksrevisionens registratur.

Flera länsstyrelser påpekar även att skyfallskarteringar är ett viktigt underlag för att bedöma översvämningsrisker, men som ingen statlig myndighet har i uppgift att ta fram. Kommunerna behöver alltså ta fram skyfallskarteringar för att kunna uppfylla kravet att bedöma klimatrisker i översiktsplanen. MSB har ett pågående regeringsuppdrag att ta fram en standardiserad metod för skyfallskarteringar i tätorter så att kommuner och fastighetsägare bättre kan identifiera särskilda riskområden vid skyfall.⁹² MSB ska även föreslå hur samordningen av skyfallskarteringar kan utvecklas för att åstadkomma ett rikstäckande kunskapsunderlag om skyfall. MSB publicerade 2017 en vägledning till kommunerna om olika metoder för skyfallskartering, vilka underlag som behövs i arbetet samt hur karteringarna kan användas.⁹³

I stora delar av norra Sverige saknas tillgång till detaljerad jordartsinformation, vilket fyra länsstyrelser påtalat i en gemensam hemställan till Näringsdepartementet.⁹⁴ Enligt SGU saknas i de fyra nordligaste länen tillgång till denna typ av jordartsinformation över ytor motsvarande nästan en tredjedel av Sveriges yta.⁹⁵ SGU instämmer i behovet av tillgång till jordartsinformation i tillräckligt hög upplösning för att länsstyrelserna ska kunna uppfylla sitt breda uppdrag.⁹⁶

SGU har inte kunnat prioritera att kartera dessa områden, på grund av att de bedömt att det funnits ett större behov av att uppdatera underlagen i andra områden.⁹⁷ Enligt SGU:s bedömning är behoven av underlag störst i områden med betydande konkurrens om markanvändningen och där de geologiska förutsättningarna är särskilt komplexa.⁹⁸ SGU framhåller att de behov som länsstyrelserna lyfte i sin hemställan var kända för myndigheten. I SGU:s svar på länsstyrelsernas hemställan argumenterade de att de behöver mer resurser för denna arbetsinsats, vilket de bedömer skulle kräva motsvarande 80–110 arbetsår för att kunna tillhandahålla en heltäckande jordartskartering med en upplösning som är likvärdig den i södra Sverige. SGU uppger att de ännu inte fått någon återkoppling från Näringsdepartementet om önskad inriktning.⁹⁹

⁹² Regeringsbeslut Ju2022/01976. Uppdraget ska redovisas till regeringen under 2023.

⁹³ MSB, *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*, 2017.

⁹⁴ Länsstyrelserna i Västerbottens, Västernorrlands, Norrbottens och Jämtlands län, *Behovet av jämlik heltäckande jordartskartering i norra Sverige*, Länsstyrelsen Västerbotten ärendebeteckning 424-8301-2019, 2019-10-09.

⁹⁵ Sveriges geologiska undersökning, *Kommentar till skrivelse från de fyra norra länsstyrelserna*, SGU:s dnr. 315-2251/2019, 2019-10-25.

⁹⁶ Sveriges geologiska undersökning, *Kommentar till skrivelse från de fyra norra länsstyrelserna*, SGU:s dnr. 315-2251/2019, 2019-10-25, s.3.

⁹⁷ SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

⁹⁸ SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

⁹⁹ SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

Sedan länsstyrelsernas hemställan har SGU kartlagt vissa områden i de nordliga länen där det har funnits stora samhällsbehov, till största del i Jämtlands län. En indikation på att SGU har prioriterat upp behovet i norra Sverige är att ungefär 64 procent av samtliga kartläggningar som SGU har levererat sedan hemställan avser områden i de nordliga länen. SGU:s plan för kartläggning under perioden 2023–2027 omfattar dels uppgradering av äldre kartor i de högst prioriterade delarna av landet, dels kartläggning av de mest prioriterade områdena som saknar högupplösta jordartskartor. De befintliga resurserna kommer att fördelas lika mellan dessa arbetsområden. Utifrån dagens resursnivå räknar SGU med att stora delar av Sverige fortfarande kommer att sakna detaljerade jordartsdata 2027.¹⁰⁰ SGU argumenterar i sitt budgetunderlag för perioden 2023–2025 för en ökning av myndighetens anslag på 9 miljoner kronor per år för perioden 2023–2025 för att kunna tillgodose behovet av heltäckande detaljerade jordartsdata för hela Sverige.¹⁰¹

De geografiska variationerna i tillgång till sådant underlag kan även påverka kommuners benägenhet att ansöka om statsbidrag för att genomföra åtgärder. MSB framhåller att det krävs mer förberedelser och därmed större kostnader innan kommunerna ansöker om statsbidrag för naturolyckor i de regioner där grundläggande information saknas. Detta kan i sin tur leda till att färre åtgärder utförs.¹⁰²

3.1.4 Boverkets vägledningar till kommunerna om att bedöma klimatrisker kom sent

Först nästan fyra år efter att lagändringen trädde i kraft kom Boverkets vägledning till kommunerna om hur de bör bedöma klimatrisker i översiktsplaner. I väntan på vägledning från Boverket har några länsstyrelser tagit fram och publicerat egna vägledningar.¹⁰³ En av vägledningarna togs fram i ett samarbetsprojekt mellan Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götaland, MSB och SMHI.¹⁰⁴ Boverket uppger att de avstod från att delta i projektet på grund av avsaknad av resurser.¹⁰⁵ Boverkets vägledning lyfter vissa problem utan att vägleda kommunerna hur de kan hanteras, till exempel gällande avsaknaden av underlag

¹⁰⁰ SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

¹⁰¹ SGU, Budgetunderlag för åren 2023–2025, SGU:s diarienummer 21–464/2022.

¹⁰² MSB:s faktagranskningssynpunkter, 2022-11-11.

¹⁰³ Länsstyrelsen Västra Götaland, *Riskanalys i ÖP. Planeringsunderlag och förslag på metoder. Rapport 2020:10*, 2020; Länsstyrelserna Stockholms & Västra Götalands län, *Klimatrelaterade risker i översiktsplanering - metodstöd*, 2021.

¹⁰⁴ Faktagranskningssynpunkt från Länsstyrelsen i Stockholms län, 2022-11-11: Underlaget togs inte fram som en formell vägledning enligt PBL, utan som ett metodstöd.

¹⁰⁵ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-08-25.

i vissa områden, att det kan finnas problem med underlagens tillförlitlighet och att vissa underlag inte är tillräckliga för att utesluta risker.

Det saknas fortfarande en samlad vägledning till kommunerna avseende bedömning av klimatrisker i detaljplaner. Kommunerna har sedan 2008 i uppgift att säkerställa att bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risker för olyckor, översvämning och erosion.¹⁰⁶ Men först under 2022 inledde Boverket arbete med att ta fram vägledning om detta. Boverket beräknar att bli klara under 2022.¹⁰⁷ Boverket anser själva att det finns ett behov av vägledning och eventuellt allmänna råd riktade specifikt till kommunerna.¹⁰⁸ Några länsstyrelser har uppmärksammat att kommuner behöver stöd om vilka frågor som behöver belysas i detaljplan och stöd för att kunna klara av att upphandla nödvändiga utredningar.¹⁰⁹

3.1.5 Många länsstyrelser anser att Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor och stöd i frågan är otillräcklig

En tydlig tillsynsvägledning skulle bidra till en likvärdig tillsyn av kommunernas detaljplaner. Men hälften av länsstyrelserna bedömer att de inte får det stöd från Boverket som behövs för en effektiv och likvärdig tillsyn av detaljplaner i landet.¹¹⁰ Länsstyrelserna har även olika uppfattningar om huruvida Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor är tydlig och ändamålsenlig.¹¹¹ Hälften av länsstyrelserna anser att tillsynsvägledningen är otydlig gällande vilka krav de ska ställa på kommunernas bedömningar och hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion i nya detaljplaner. Länsstyrelsernas synpunkter om detta finns sammanfattade i bilaga 3. De handlar till exempel om otydligheter som vilka risker som staten anser är godtagbara, hur avvägningar bör göras, tidshorisonter och oklarheter vad gäller krav på att kommunen ska säkerställa åtgärder. En länsstyrelse beskrev det som att befintlig vägledning ger visst stöd om vad som ska bedömas, men inget eller litet stöd om hur bedömningen ska göras, vilket kan leda till olika bedömningar mellan olika länsstyrelser.

¹⁰⁶ 2 kap. 5 § 5 PBL. Se även prop. 2017/18:163, s. 11–12 och bet. 2017/18: MJU22, s. 90.

¹⁰⁷ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-08-19.

¹⁰⁸ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24.

¹⁰⁹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

¹¹⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

¹¹¹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering. 9 länsstyrelser anser att Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor är tydlig och ändamålsenlig, men 5 länsstyrelser bedömer att den inte är det och 3 länsstyrelser bedömer att den endast är det till viss del. 4 länsstyrelser uppgav som svar på frågan att de inte vet eller inte har någon uppfattning.

Boverket har haft två regeringsuppdrag om att ta fram tillsynsvägledningar, ett om geotekniska risker och ett om översvämningsrisker. Boverket konstaterade vid avrapporteringen av regeringsuppdraget om att ta fram tillsynsvägledning avseende geotekniska risker att det kan behövas mer än vägledning.¹¹² Boverket uppmärksammade att ingen myndighet har tagit fram föreskrifter, allmänna råd eller vägledningar om vilka utredningar som kan behövas i olika plansituationer eller vilka nivåer av säkerhet som är acceptabla för olika typer av markanvändning. Boverket rekommenderade även att överväga om delar av skredkommissionernas vägledning borde införas som allmänna råd eller föreskrift från centrala myndigheter för att göra val av utredningsmetodik och lämpliga säkerhetsnivåer tydligare för både kommuner och länsstyrelser.¹¹³ Även SGI och MSB har lämnat förslag till regeringen om att utreda om vissa delar som tagits fram av kommissioner för att bedöma markens geotekniska säkerhet borde införas som allmänna råd eller föreskrift från central myndighet.¹¹⁴

I avrapporteringen av regeringsuppdraget om att ta fram tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker, aviserade Boverket att de skulle besluta om allmänna råd avseende översvämningsrisker under 2018.¹¹⁵ Boverket har fortfarande inte beslutat om sådana allmänna råd. Boverket uppger att de inte har kunnat prioritera det ännu, men att de bedömer att det behövs och avser att göra det.¹¹⁶

MSB och SGI har föreslagit en översyn av Boverkets tillsynsvägledning och länsstyrelsernas riktlinjer för översvämningsrisker.¹¹⁷ Boverket är medvetna om att tillsynsvägledningen behöver uppdateras avseende översvämningsrisker, eftersom nya underlag har kommit.¹¹⁸ Två länsstyrelser har lyft att de har upplevt problem med att implementera tillsynsvägledningen gällande översvämningsfrågor.¹¹⁹

¹¹² Boverket, *Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion*, 2019.

¹¹³ Boverket, *Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion*, 2019.

¹¹⁴ SGI och MSB, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämnning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021.

¹¹⁵ Boverket, *Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker*, 2018.

¹¹⁶ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-11-10.

¹¹⁷ SGI och MSB, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämnning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021.

¹¹⁸ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24.

¹¹⁹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

3.1.6 Behovet av stöd i geotekniska frågor kan inte tillgodoses

Vi konstaterar att behoven av stöd i geotekniska och geologiska frågor, som berör SGI:s och SGU:s uppdrag¹²⁰, är större än vad myndigheterna uppger att de kan erbjuda. I ena änden handlar det om att varken kommuner eller länsstyrelser själva har tillräcklig geoteknisk kompetens för att utreda risker, och i den andra änden om att SGI och SGU inte upplever att de har tillräckliga resurser för att möta kommunernas och länsstyrelsernas behov av stöd. Framför allt är det mindre kommuner och länsstyrelser, som bedöms sakna geoteknisk kompetens.¹²¹

Att många kommuner och i viss utsträckning även länsstyrelser saknar tillräcklig geoteknisk kompetens och är i behov av kunskapshöjande insatser är känt sedan tidigare. Boverket, som har samordningsansvaret för klimatanpassning av byggd miljö, har till exempel uppmärksammat detta inom ramen för ett regeringsuppdrag avrapporterat 2021.¹²²

3.2 Statlig finansiering av kommuners klimatanpassningsåtgärder

Det finns två statsbidrag som kommuner kan söka medel från för åtgärder mot risker för översvämning, ras och skred: statsbidraget för naturolyckor som hanteras av MSB och statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv som hanteras av SGI. Vi bedömer att det finns en risk att medel inte gått till de mest angelägna projekten sett utifrån ett nationellt perspektiv, eftersom många kommuner inte ansökt om bidrag. Granskningen visar att söktrycket för statsbidraget för naturolyckor har varit högt i förhållande till anslaget, men att relativt få kommuner har tagit del av bidraget. Både MSB och SGI bedömer att vissa kommuner avstått från att söka bidrag för att genomföra åtgärder på grund av att det är svårt för dem att medfinansiera åtgärder eller att det finns juridiska oklarheter om möjligheten att genomföra åtgärder på privat mark.

Vi bedömer att MSB inte haft en transparent prioriteringsordning för att fördela statsbidraget till de projekt som har störst behov. Granskningen visar att MSB inte har några skriftliga bedömningskriterier för urval utan bedömer från fall till fall vilka ansökningar som beviljas statsbidraget för naturolyckor. MSB har även beviljat bidrag till kommuner för redan genomförda åtgärder. Vi bedömer att det hade varit

¹²⁰ SGI ger stöd i geotekniska säkerhetsfrågor (ras, skred och erosion), medan SGU tar fram grundläggande geologiska underlag och ger stöd om dessa. Se avsnitt 2.3.

¹²¹ SGU:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25; SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

¹²² Boverket, "PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen. Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagen 2019", hämtad 2022-10-10.

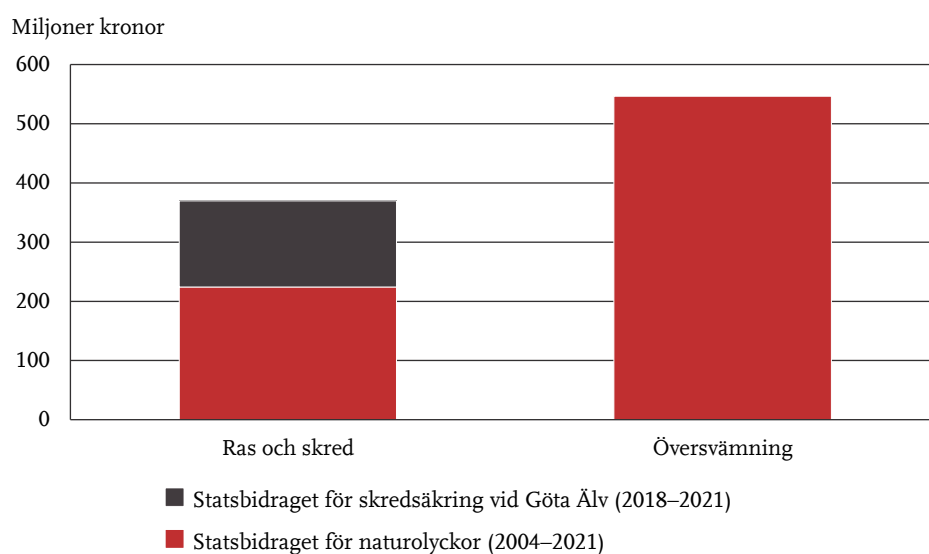
mer kostnadseffektivt att prioritera medel från statsbidraget för naturolyckor till de åtgärder som kanske inte blir av utan stöd eftersom anslaget är begränsat.

Granskningen visar att statsbidraget för naturolyckor inte varit formellt styrt, bland annat sett till syfte, kostnadsberättigade åtgärder och bedömnings-kriterier för urval för beviljande. Först i september 2022 trädde en förordning för statsbidraget i kraft.¹²³ Vi bedömer att förordningen gjort prioriteringsförfarandet mer transparent.

Granskningen visar att SGI har ett mer transparent prioriteringsförfarande för statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv, men att prioriteringar ännu inte har varit aktuellt då söktrycket har varit betydligt lägre än anslaget. Det har alltså funnits medel för att genomföra fler åtgärder, men kommunernas förutsättningar har begränsat arbetet.

Diagram 1 visar att staten sammanlagt har betalat ut 547 miljoner kronor till kommuner för åtgärder mot översvämningar under perioden 2004–2021. Under samma period har staten betalat ut 370 miljoner kronor till kommuner för åtgärder mot ras och skred.

Diagram 1 Bidrag till kommuner för åtgärder mot ras och skred respektive översvämning, per statsbidrag 2004–2021



*Källa: Riksrevisionens sammanställning av insamlade uppgifter från MSB och SGI.
Amn.: Statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv kom till först 2018, därav den kortare tidperioden.*

¹²³ Förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

3.2.1 Statsbidraget för naturolyckor har blivit mer formaliserat

Kommuner har kunnat söka medel från statsbidraget för naturolyckor för förebyggande åtgärder mot ras, skred och översvämning sedan 1986.¹²⁴ Från och med 2022 kan medel även sökas för förebyggande åtgärder mot erosion.¹²⁵ Bidraget är endast till för att skydda befintlig bebyggelse. Bidragsnivån var tidigare 80 procent av åtgärdens kostnad men sänktes 2010 till högst 60 procent.¹²⁶

MSB gör bedömningen om prioritering av ansökningar från fall till fall och har inte haft något skriftligt underlag för bedömningskriterier.¹²⁷ Åtgärder som skyddar samhällsviktig verksamhet och allmänna intressen prioriteras enligt myndigheten högst. MSB bedömer inkomna ansökningar med stöd från SMHI och SGI.¹²⁸

Det går att få bidrag för åtgärder som planeras eller som redan har utförts.¹²⁹ Enligt MSB är en motivering till att bevilja bidrag när en åtgärd redan är utförd att kommuner inte ska vänta med att vidta nödvändiga åtgärder.¹³⁰ MSB uppger även att huruvida en åtgärd redan är utförd eller ej har haft begränsad inverkan på prioriteringen mellan ansökningar. De lyfter att åtgärder kan hinna bli slutförda under tiden ansökan handläggs samt att det varierande anslaget för statsbidraget för naturolyckor ibland påverkat tidpunkten för beviljande medan kommunerna inte kunnat vänta med att påbörja eller genomföra åtgärderna.¹³¹ Vi bedömer att det hade varit mer kostnadseffektivt att prioritera medel till de åtgärder som kanske inte blir av utan stöd, eftersom anslaget är begränsat. Statsbidraget främjar inte åtgärder i de kommuner som väljer att genomföra åtgärder före beslut om beviljat bidrag, eftersom de har löst finansieringen på annat sätt och valt att investera oavsett beslut.

¹²⁴ MSB, "Statsbidrag för naturolyckor", hämtad 2022-06-10.

¹²⁵ Förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

¹²⁶ MSB, "Statsbidrag för naturolyckor", hämtad 2022-06-10.

¹²⁷ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

¹²⁸ MSB, "Statsbidrag för naturolyckor", hämtad 2022-06-10.

¹²⁹ MSB, "Statsbidrag för naturolyckor", hämtad 2022-06-10. Faktagranskningssynpunkt från MSB, 2022-11-11: MSB uppger att det är praxis sedan länge att bevilja bidrag för redan genomförda åtgärder och hänvisar till prop. 1985/86:150 och Förvarsutskottets betänkande 1985/86:11.

¹³⁰ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-10-07.

¹³¹ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-10-07.

Länge var statsbidraget bara styrt genom några rader i MSB:s regleringsbrev¹³², men under 2022 har MSB genom ett regeringsuppdrag¹³³ tagit fram ett förslag på en förordning om statsbidraget.¹³⁴ Regeringen har därefter utfärdat en förordning som trädde i kraft den 15 september 2022.¹³⁵ MSB:s avrapportering av regeringsuppdraget med förordningsförslaget fokuserade på att se över bedömningskriterier, förtydliga syftet med bidraget, vilka kostnader som är bidragsberättigade, vilken bidragsnivå som gäller, hur ansökningsprocessen går till och när bidraget kan betalas ut.¹³⁶ Vi bedömer att den nya förordningen gjort ansökningsprocessen och urvalskriterierna för beviljande av bidrag mer transparent.

MSB ska under 2023 fortsätta utveckla användningen av anslaget och redovisa en inriktning för hanteringen av anslaget. Redovisningen ska också innehålla förslag på hur bidragets resultat kan mätas genom resultatindikatorer på kort och på längre sikt.¹³⁷

3.2.2 Högt söktryck på statsbidraget för naturolyckor men risk för att medel inte går till de mest angelägna åtgärderna

Diagram 2 visar att mellan 2010 och 2021 har söktrycket varit högt och hela anslaget fördelats ut varje år. Endast 49 procent av totalt sökta medel 2010–2021 har beviljats, på grund av anslaget begränsade storlek i förhållande till kommunernas behov. Till exempel var anslaget 2021 helt in-tecknat av tidigare års beslut.¹³⁸ Diagrammet visar även att anslaget för 2022 är rekordstort med 520 miljoner kronor. Kommunerna tycks ha uppmärksammat anslagsökningen, vilket avspeglas

¹³² Se villkor för anslag 2:2, ap.2. Där framgick för regleringsbrevet avseende 2021 att anslagsposten får användas för utbetalning av statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor som utförs eller avses bli utförda bl.a. för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat.

¹³³ Se MSB:s regleringsbrev för 2022. Uppdraget innefattar att: MSB ska lämna en redovisning av användningen av anslaget för statsbidraget. Myndigheten ska fortsatt utveckla användningen av anslaget och redovisa en inriktning för hanteringen av anslaget. Redovisningen ska också innehålla förslag på hur bidragets resultat kan mätas genom resultatindikatorer på kort och på längre sikt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även lämna förslag på författningsreglering av anslaget.

¹³⁴ MSB, *Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Del 1-förslag på författningsreglering, 2022.*

¹³⁵ Förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

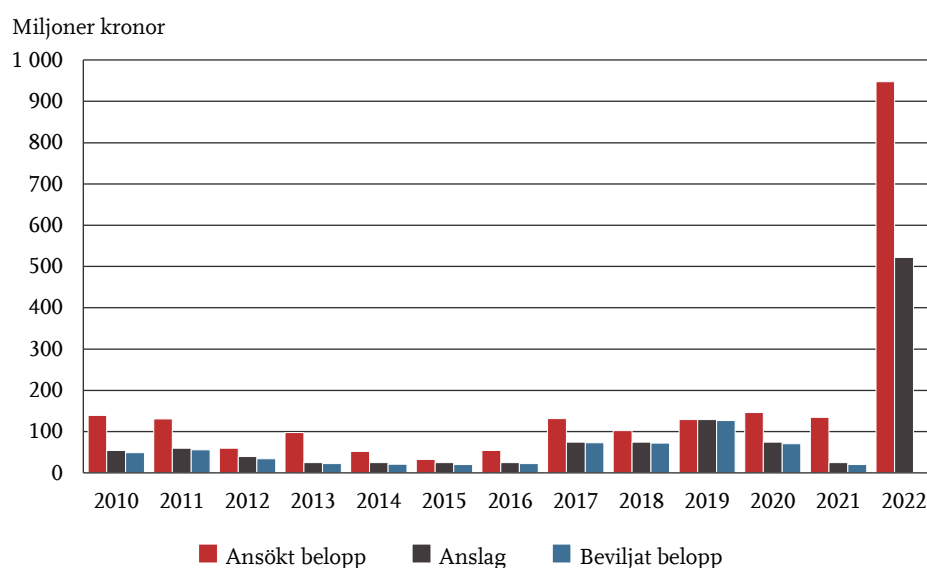
¹³⁶ MSB, *Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Del 1-förslag på författningsreglering, 2022.*

¹³⁷ MSB, *Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Del 1-förslag på författningsreglering, 2022.*

¹³⁸ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

i att ansökt belopp också har ökat markant för ansökningsperioden 2022. Det ökade anslaget innebär att ansökningar som har prioriterats ned tidigare år, exempelvis på grund av medelsbrist, kan beviljas bidrag.¹³⁹ Men MSB bedömer ändå att de inte kommer kunna använda hela anslaget för 2022 eftersom det är en lång process att få en ansökan klar för beslut.¹⁴⁰ MSB uppskattar att de kommer kunna betala ut 300 miljoner kronor från anslaget under 2022.¹⁴¹

Diagram 2 Statsbidraget för naturolyckor, anslag, ansökt belopp och beviljade medel i kronor 2010–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från MSB, inkomna 2022-11-23.
Anm.: Uppgift om beviljat belopp för 2022 saknas eftersom MSB ej beslutat om detta än.

Under åren 2004–2021 har bidrag om totalt 771 miljoner kronor betalats ut till kommuner. Av dessa har 29 procent gått till åtgärder mot ras och skred och 71 procent till åtgärder mot översvämning. Totalt 66 kommuner har tagit del av bidraget under denna tidsperiod; 29 kommuner har fått bidrag för åtgärder mot översvänningsrisker och 44 kommuner har fått bidrag för åtgärder mot ras- och skredrisker. Av de 66 kommunerna har 7 kommuner har fått bidrag för både och.¹⁴²

¹³⁹ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

¹⁴⁰ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-10-07.

¹⁴¹ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-10-07.

¹⁴² Riksrevisionens sammanställning av insamlade uppgifter från MSB.

Få av de kommuner som har högst riskrankning i kommunanalyserna¹⁴³ kopplade till rapporten *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning* har fått statsbidrag. Endast 3 av de 20 högst riskrankade kommunerna avseende översvämning vid kust har fått bidrag, 5 av de 20 högst riskrankade kommunerna avseende översvämning från vattendrag och 6 av de 20 högst riskrankade kommunerna avseende ras.¹⁴⁴ MSB uppger att de flesta av dessa kommuner inte har sökt bidrag, men att några har sökt bidrag men inte blivit prioriterade.¹⁴⁵

Sammantaget bedömer vi att det finns en risk att statsbidraget inte gått till de mest angelägna åtgärderna när många kommuner avstår från att söka medel för att genomföra åtgärder. Enligt MSB finns det flera orsaker till att inte fler kommuner sökt bidrag – dels att vissa kommuner inte ansett att det varit lönt att söka bidrag eftersom konkurrensen om bidraget varit stor och anslaget varierat mycket i storlek, dels att många kommuner har svårt att finansiera de 40 procent av åtgärdskostnaden som kommunerna själva ska finansiera.¹⁴⁶ MSB har påtalat för regeringen att det utgör en svår tröskel för kommuner med mindre ekonomiskt utrymme att medfinansiera 40 procent av åtgärdskostnaden.¹⁴⁷ MSB föreslog även att höja bidragsnivån till 80 procent, men regeringen beslutade genom förordningen att den skulle fortsätta vara 60 procent. En annan förklaring till att inte fler kommuner sökt bidraget kan enligt MSB vara att kommuner är osäkra på om de har rådighet att genomföra åtgärder på privat mark. MSB uppger att några kommuner har hänvisat till juridiska oklarheter vad gäller vidtagande av åtgärder på annans mark.¹⁴⁸ En annan orsak till att inte fler kommuner sökt bidraget kan vara att kommuner inte har identifierat vilka åtgärder som behöver vidtas eller hinder i form av kompetensbrist hos många kommuner.¹⁴⁹ Riksrevisionen bedömer att även bristande transparens om vilka åtgärder som prioriteras kan ha bidragit till att kommuner avstått från att ansöka om bidraget.

¹⁴³ Statens geotekniska institut och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Kommunanalyser", hämtad 2022-11-09.

¹⁴⁴ Riksrevisionens sammanställning av insamlade uppgifter från MSB. Vi jämförde fördelningen av bidraget med de 20 kommuner med högst riskpoäng för respektive risktyp enligt kommunanalysen från regeringsuppdraget om riskområden för ras, skred, erosion och översvämning. För en beskrivning av hur riskpoäng beräknats se: MSB och SGI, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning*, 2021.

¹⁴⁵ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-08-25.

¹⁴⁶ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25 och 2022-08-25.

¹⁴⁷ MSB, *Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Del 1-förslag på författningsreglering*, 2022.

¹⁴⁸ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-08-25.

¹⁴⁹ Faktagranskningssynpunkt från MSB, 2022-11-11.

3.2.3 Statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv har begränsats av andra förutsättningar än anslaget storlek

Statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv har funnits sedan 2018 och avser bidrag för genomförande av stabilitetsförbättrande åtgärder som minskar sannolikheten för ras och skred i områden längs Göta älvdalen med skredrisk.¹⁵⁰ Under åren 2018–2021 har SGI delat ut bidrag om totalt 145 miljoner kronor till kommuner i regionen. Det är 4 av 6 bidragsberättigade kommuner som har tagit del av bidraget, varav 3 även har fått bidrag från MSB vid något tillfälle.¹⁵¹ För att prioritera mellan ansökningar, om anslaget inte räcker, har SGI tagit fram en viktad poängsättning som tar hänsyn till sannolikhetsklass, konsekvenser, risk för förorening, påverkan av klimatförändringar och varaktighet av den tekniska lösning som bedöms bli använd. De högst rankade ansökningarna prioriteras.¹⁵²

Söktrycket har inte motsvarat den möjliga finansieringen av åtgärder via anslaget, vilket SGI bedömer berott på bristande förutsättningar.¹⁵³ Diagram 3 visar att stora delar av anslaget för statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv inte har använts under tre av de fyra åren statsbidraget funnits.¹⁵⁴ När statsbidraget infördes 2018 visade det sig enligt SGI att kommunerna varken hade budget eller personal för att genomföra det antal stabilitetsutredningar som krävdes för att kunna ansöka om statsbidrag. Det medförde att statsbidraget inte utnyttjades fullt ut.¹⁵⁵ Under 2019 hade SGI en dialog med Miljödepartementet som ledde till att anslaget för SGI:s egen verksamhet höjdes och att SGI därefter kunde utföra dessa utredningar i egen regi. I dag finns 25 utredningar i olika skeden. Processen från utredning till färdig åtgärd tar mellan 2,5 och 7 år. En annan faktor var enligt SGI att finansieringen från staten ursprungligen motsvarade 70 procent av åtgärdskostnaderna. De minsta kommunerna som har flest skredbenägna områden hade inte möjlighet att finansiera åtgärderna. Därför ändrades förordningen i slutet av 2020, så att statsbidraget kan täcka hela kostnaden för en åtgärd.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Förordningen (2018:213) om bidrag för skredsäkring vid Göta älv. År 2018 och 2019 finansierades statsbidraget via anslag 1:10 ap.8 men från och med 2020 fick statsbidraget ett eget anslag: Anslag 1:20 Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv.

¹⁵¹ Riksrevisionens sammanställning av insamlade uppgifter från SGI och MSB.

¹⁵² SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

¹⁵³ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

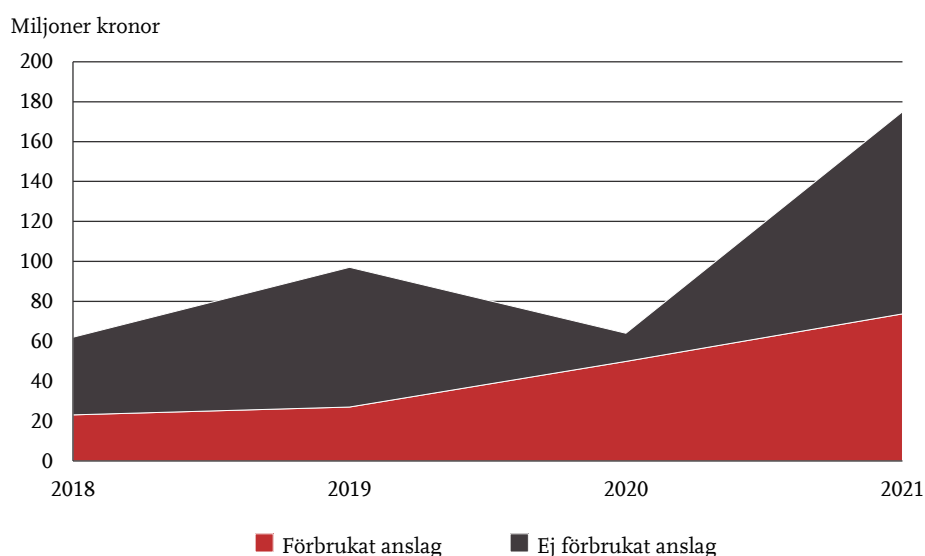
¹⁵⁴ Både bidrag till kommuner och SGI:s kostnader för utredningar och administration av bidraget är inkluderade i utfallet, som jämförs med det totala anslaget för statsbidraget.

¹⁵⁵ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

¹⁵⁶ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03. Ändringen framgår av 7 § förordningen om bidrag för skredsäkring vid Göta älv.

Det finns även oklarheter om det juridiska ansvaret som enligt SGI utgör ett hinder för kommuner att genomföra åtgärder. Juridiskt är det fastighetsägarna som har ansvar för säkerheten på sin mark, men de har varken kompetens eller resurser att ansvara för skredsäkringsåtgärder. Det kan också vara oklart vilka åtgärder som ska bedömas vara av allmänt intresse och därmed falla under kommunalt ansvar att utföra.¹⁵⁷ Två kommuner har sett stora problem med att ta emot bidrag för att utföra åtgärder för ras- och skredsäkring på fastigheter med privata ägare. Dels har man bedömt att likställighetsprincipen¹⁵⁸ gör att en kommun inte får gynna en enskild medborgare, dels ser man problem avseende ansvar för den utförda åtgärden. SGI vill genom ett förslag på förordningsändring tydliggöra att det är en klimatinvesteringsåtgärd och att kommunen därigenom har befogenhet att både lämna bidrag och stötta åtgärder på privata fastigheter.¹⁵⁹ Förslaget är inte behandlat av regeringen än.

Diagram 3 Förbrukning av anslaget för statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SGI.

Anm.: Ytorna i diagrammet är staplade, vilket innebär att de summerar till det totala anslaget.

¹⁵⁷ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

¹⁵⁸ Se 2 kap 3 § kommunallagen (2017:725).

¹⁵⁹ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-09-20.

Trots förändringarna de senaste åren, som beskrivits ovan, var andelen anslagsmedel för statsbidraget som inte förbrukades fortsatt hög även 2021, se diagram 3. Detta beror enligt SGI dels på att de juridiska oklarheterna om åtgärder på privat mark som berör några större projekt inte är lösta än, dels på att kommunerna har haft svårt att få till lämplig organisation för att genomföra den del av projekten som är deras ansvar.¹⁶⁰

3.3 Uppföljning av myndigheternas arbete med förordningsuppgifterna

Granskningen visar att SMHI har följt upp myndigheternas arbete med uppgifterna i förordningen om myndigheters klimatanpassningsarbete och rapporterat detta till regeringen. Vi bedömer dock att uppföljningen inte är tillräcklig för att regeringen ska kunna bedöma måluppfyllelse, det vill säga om den byggda miljön blir mindre sårbar, eller vilka ytterligare åtgärder som behövs. Detta beror på att det saknas en samlad uppföljning av kommunernas arbete och av hur sårbarheten för klimatrisker utvecklas i landet. SMHI har inte något tydligt ansvar för en bredare uppföljning.

SMHI följer upp myndigheternas arbete med uppgifterna i förordningen om myndigheters klimatanpassningsarbete och sammanställer varje år detta i en rapport.¹⁶¹ SMHI har överlämnat rapporterna till regeringen enligt förordningskravet. SMHI följer upp myndigheternas arbete genom sitt webbaserade verktyg Klira. Med några enstaka undantag har de myndigheter som enligt förordningen ska rapportera till SMHI också gjort detta.¹⁶² För att uppföljningen ska ge önskad information har SMHI justerat vilka frågor de ställer i uppföljningsenkäten under de år som uppföljningen hittills gjorts.¹⁶³ Vissa av frågorna som ställs är öppna och myndigheterna kan därför välja att svara olika utförligt på dem, och de kan också göra olika tolkningar av frågorna. SMHI konstaterar senast i rapporten för 2021 att svaren på frågorna är av skiftande

¹⁶⁰ SGI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-09-20. Kommunerna måste upphandla och utföra en detaljerad projektering av åtgärderna och sedan upphandla och utföra entreprenader för stabilitetshöjande åtgärder.

¹⁶¹ SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2019, 2020; Myndigheters arbete med klimatanpassning 2020, 2021; Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022.*

¹⁶² Rapport 2019: 30 myndigheter och 20 länsstyrelser redovisade i Klira; Rapport 2020: Alla som skulle redovisade; Rapport 2021: Totalt 50 myndigheter redovisade.

¹⁶³ SMHI uppger att de under 2022 tydliggjort att myndigheterna även bör redovisa potentiella åtgärder (med eventuell motivering av vad som krävs för att de ska komma till stånd) för att kunna ge regeringen underlag rörande kommande satsningar. Se SMHI:s faktagranskningssynpunkter 2022-11-11.

längd, att frågor kan ha tolkats olika, och att rapporteringen i vissa fall varit sparsam. Därför bedömer SMHI att svaren ger en inblick i myndigheternas arbete, men att de inte ger den fullständiga bilden av alla myndigheters arbete.¹⁶⁴ SMHI har inte övervägt att använda sin föreskriftsrätt om hur arbetet med klimatanpassning ska redovisas till SMHI.¹⁶⁵

Uppföljningen har visat att flera länsstyrelser inte fullgjort sina förordningsuppgifter. Till exempel saknar vissa länsstyrelser myndighetsmål, en aktuell klimat- och sårbarhetsanalys, eller en aktuell handlingsplan enligt rapporten för 2021.¹⁶⁶ Detta diskuteras i avsnitt 4.1.1. Det är oklart om uppföljningen lett till att regeringen sett till att dessa länsstyrelser uppdaterar underlagen.

SMHI ska enligt sitt uppdrag analysera myndigheternas redovisningar.¹⁶⁷ Vi konstaterar att SMHI:s analys i rapporterna är fokuserad på att sammanfatta och presentera myndigheternas svar. Vi bedömer att det hade varit värdefullt om en mer djupgående analys kunde inkluderas, av till exempel de hinder och behov som myndigheterna beskriver. Regeringen har inte haft några synpunkter på genomförandet.¹⁶⁸

Det finns i dagsläget ingen samlad analys eller statistik om sårbarheten för översvämning, ras, skred och erosion i kommunerna, vilket gör att det inte går att mäta måluppfyllelse. Det finns heller inget tydligt ansvar för en sådan uppföljning. SMHI tolkar sitt uppföljningsuppdrag som att de har mandat att följa upp samtliga bestämmelser i klimatanpassningsförordningen för de myndigheter som omfattas av förordningen. SMHI anser därmed att de inte har något ansvar att följa upp åtgärder eller aktörer som inte regleras i förordningen, och har föreslagit att "ett övergripande ansvar för att genomföra uppföljningen behöver ges till en lämplig aktör".¹⁶⁹ Detta diskuteras vidare i avsnitt 5.5.

¹⁶⁴ SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022*.

¹⁶⁵ SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03. Föreskriftsrätten framgår av 15 § klimatanpassningsförordningen.

¹⁶⁶ SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022*.

¹⁶⁷ Se 13 § klimatanpassningsförordningen.

¹⁶⁸ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

¹⁶⁹ SMHI, *Förslag på system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning*, 2020, s. 86.

4 Länsstyrelsernas arbete

I detta kapitel besvarar vi den andra delfrågan, om länsstyrelserna på ett effektivt sätt har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön.

Länsstyrelserna ska samordna klimatanpassningsarbetet på regional nivå och bland annat initiera, stödja och följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete.¹⁷⁰

Vi bedömer att länsstyrelserna över lag jobbar effektivt med de uppgifterna.

Granskningen visar dock att kommuner inte alltid fått tillgång till de planeringsunderlag som länsstyrelserna ska ta fram, medan andra länsstyrelser på eget initiativ tagit fram fler underlag och vägledning än vad som kanske krävs av dem. Det innebär alltså att kommuner får olika mycket stöd i olika län, och därmed också olika kostnader för att ta fram de analyser som krävs på lokal nivå.

Granskningen visar att länsstyrelserna arbetar aktivt med att stödja kommuner i planprocessen genom rådgivning, samråd och granskningsyttranden. Vi har inte kunnat bedöma om länsstyrelserna ställer likvärdiga krav i tillsynen av detaljplaner, men kan ändå konstatera att länsstyrelserna har bristande förutsättningar att ställa likvärdiga krav på kommunerna i tillsynen eftersom det saknas nationella riktlinjer och tydlig vägledning om riskbedömning.

Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete är inte enhetlig och sammanställs inte nationellt, vilket gör att de uppföljningsinsatser som de olika länsstyrelserna gör inte bidrar till den nationella uppföljningen av om klimatanpassningsarbetet leder till ett mindre sårbart samhälle. Däremot kan länsstyrelsernas uppföljning fortfarande ge den enskilda länsstyrelsen en bild av kommunernas arbete med klimatanpassning inom länet.

4.1 Planeringsunderlag och vägledning

Granskningen visar att länsstyrelserna stödjer kommunerna till exempel genom att vara tillgängliga för frågor och genom att ta fram planeringsunderlag och vägledning. Granskningen visar även att vissa länsstyrelser inte tagit fram de underlag de ska enligt klimatanpassningsförordningen, medan andra länsstyrelser har tagit fram planeringsunderlag utöver vad som krävs av dem. Kommunerna får därmed olika mycket stöd i olika län. Vissa länsstyrelser har även tagit fram mer vägledning till kommunerna.

¹⁷⁰ Se 5 § klimatanpassningsförordningen och 5 § 8 länsstyrelseinstruktionen.

4.1.1 Kommunerna har fått olika mycket stöd från länsstyrelserna i form av planeringsunderlag

Kommuner i vissa län har inte fått tillgång till de planeringsunderlag som länsstyrelserna ska ta fram enligt uppgifterna i klimatanpassningsförordningen. Länsstyrelsernas klimat- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner kan vara användbara underlag för kommunernas klimatanpassningsarbete. Men fem länsstyrelser saknade 2021 en uppdaterad klimat- och sårbarhetsanalys.¹⁷¹ Fyra av dessa uppgav att de arbetade med att ta fram en sådan analys och en länsstyrelse att de prioriterat ned detta på grund av pandemin. Tre länsstyrelser har inte tagit fram aktuella handlingsplaner. Detta innebär att kommuner i olika län får olika mycket stöd från länsstyrelserna. Syftet med klimat- och sårbarhetsanalysen och handlingsplanen är otvetydigt, vilket diskuteras i avsnitt 5.2. Detta har lett till att många länsstyrelser har fokuserat främst på den egna verksamheten i dessa dokument, vilket innebär att de får begränsad nytta för kommunerna.

Vi har inte kunnat bedöma om länsstyrelserna uppfyller sin skyldighet att stödja kommunerna med planeringsunderlag enligt klimatanpassningsförordningen, eftersom det är oklart vilka planeringsunderlag som avses.¹⁷² Länsstyrelserna har tagit fram olika många och olika typer av planeringsunderlag.¹⁷³ Detta kan bero både på att det är oklart vilka underlag länsstyrelserna borde ta fram och att kommunernas behov skiljer sig åt mellan länen. Ett exempel på planeringsunderlag som vissa länsstyrelser tagit fram som stöd åt kommunerna är lågpunktskarteringar och skyfallsutredningar.¹⁷⁴ Varken länsstyrelserna eller någon nationell myndighet har skyldighet att ta fram dessa underlag trots att de är viktiga för att bedöma översvämningsrisker. Men eftersom vissa länsstyrelser tagit fram dem har vissa kommuner fått mer stöd än andra i termer av planeringsunderlag för bedömning av översvämningsrisker.

¹⁷¹ SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022*.

¹⁷² Se 5 § 4 klimatanpassningsförordningen.

¹⁷³ Faktagranskningssynpunkt från Länsstyrelsen i Värmlands län, 2022-11-11: Planeringskatalogen är tänkt att vara en samlingsplats för planeringsunderlag, men enligt länsstyrelsen har flera länsstyrelser prioriterat ner att lägga in planeringsunderlag i Planeringskatalogen på grund av problem med användarvänlighet.

¹⁷⁴ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning.

4.1.2 Vissa länsstyrelser har tagit fram mer vägledning till kommunerna

Även när det kommer till vägledning har kommunerna fått olika mycket stöd i olika län. I avsaknad av tydliga riktlinjer angående val av lämpliga säkerhetsnivåer och utredningsmetodik från nationella myndigheter har några länsstyrelser tagit fram egna vägledningar och riktlinjer, till exempel vägledningar om bedömning av klimatrisker i översiktsplaner.¹⁷⁵ Ett annat exempel är vägledning om byggnation i strandnära lägen med potentiell översvämningsrisk.¹⁷⁶ Kommuner i län där det saknas sådana vägledande riktlinjer är osäkra på om de borde tillämpa riktlinjer från andra län i sin planering.¹⁷⁷

Det kan vara kostnadseffektivt att använda vägledningar som tagits fram av andra länsstyrelser eller inom samarbeten. Två länsstyrelser har lyft det som något positivt att kunna använda material framtaget av andra länsstyrelser.¹⁷⁸ Det finns även exempel på att länsstyrelserna tagit fram gemensamma vägledningar för bedömning av klimatrisker. Ett exempel är en checklista för klimatanpassning inom fysisk planering¹⁷⁹ som tagits fram inom Länsstyrelsens klimatanpassningsnätverk och i dag används av flera länsstyrelser som stöd vid bedömning av kommunernas detaljplaner och översiktsplaner.¹⁸⁰ Länsstyrelserna samverkar även om hur de ska hantera specifika risker, till exempel inom nätverket för regional kustsamverkan.

4.1.3 Länsstyrelserna har olika förutsättningar för sitt arbete

En anledning till att stödet skiljer sig mellan länsstyrelser kan vara att de har olika mycket resurser. Länsstyrelserna har tidigare kunnat spara medel mellan år men sedan det ändrades anser flera länsstyrelser att det har blivit svårare att planera långsiktigt.¹⁸¹ SMHI skriver att "för mindre länsstyrelser, som Blekinge, Kalmar

¹⁷⁵ Länsstyrelserna i Stockholms & Västra Götalands län, *Klimatrelaterade risker i översiktsplanering - metodstöd*, 2021; Länsstyrelsen Västra Götaland, *Risikanalys i ÖP. Planeringsunderlag och förslag på metoder. Rapport 2020:10*, 2020.

¹⁷⁶ Sammanställning planeringsunderlag och vägledning per länsstyrelse.

¹⁷⁷ Sweco, *Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön*, 2020, rapport på uppdrag av Boverket, s. 23–25.

¹⁷⁸ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning, samt faktagranskningssynpunkt från Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2022-11-11.

¹⁷⁹ Länsstyrelserna, Checklista för klimatanpassning inom fysisk planering – ett verktyg för handläggare på kommun och länsstyrelse, 2016.

¹⁸⁰ Länsstyrelsen i Jönköpings läns faktagranskningssynpunkt, 2022-11-11.

¹⁸¹ SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022*. Se även faktagranskningssynpunkt från Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022-11-11) som framhåller att det i detta fall handlar om anslag 1:10, anslagspost 7.

och Gotland, finns inte längre möjligheten att genomföra mer resurskrävande aktiviteter, som regionala analyser och vägledningar, med några års mellanrum”.¹⁸² Även tillgängliga personalresurser varierar mellan länsstyrelser. Särskilt svårt är det för mindre länsstyrelser som inte har en klimatanpassningssamordnare på heltid, men ändå enligt klimatanpassningsförordningen har samma uppdrag som större länsstyrelser. Flera länsstyrelser uttrycker att bristande resurser påverkar möjligheten att stötta kommunerna. Några av dem framhåller att de anpassar sin ambitionsnivå efter tillgången till resurser. Länsstyrelsernas klimatanpassningsarbete har i hälften av länen också påverkats av pandemin, då resurser fått omfördelas internt och klimatanpassningssamordnare fått arbeta med krisledning eller krishantering.¹⁸³

Vi har försökt ringa in vilka resurser som länsstyrelserna lägger på arbete relaterat till klimatanpassning av den byggda miljön. Vår genomgång av länsstyrelsernas uppgifter visade att de inte gick att sammanställa på ett tillförlitligt sätt, eftersom länsstyrelserna haft svårt att precisera vilka resurser de lagt på klimatanpassning av den byggda miljön och uppgifterna därför inte är jämförbara.¹⁸⁴ Vi har kunnat konstatera att alla länsstyrelser arbetar tvärssektoriellt med klimatanpassning som en integrerad del i verksamheten och har en eller fler klimatanpassningssamordnare, oftast som en heltidstjänst men i några fall som del av en bredare tjänst.¹⁸⁵

4.2 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna i översiktsplanprocessen

Granskningen visar att länsstyrelserna stödjer kommunerna i processen för att ta fram nya översiktsplaner genom att till exempel vägleda om tillgängliga planeringsunderlag, ha dialog under processen och att remittera planförslag till statliga expertmyndigheter för kommentarer.

¹⁸² SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021, 2022*, s. 57.

¹⁸³ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om organisation, resurser och finansiering.

¹⁸⁴ Till exempel har vissa länsstyrelser bara rapporterat in kostnader för sina klimatanpassningssamordnare medan andra har uppskattat hur mycket resurser som används från samhällsplaneringsenheten eller motsvarande.

¹⁸⁵ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om organisation, resurser och finansiering. Länsstyrelsen i Västmanland har valt att inte ha någon tjänst som klimatanpassningssamordnare. I stället har man en klimatfunktion med motsvarande samordningsansvar. Fyra handläggare inom funktionen ansvarar för att samordna klimatanpassning som en del av bredare tjänster. Syftet är att gynna tvärssektoriellt arbete.

Granskningen visar att det är vanligt att länsstyrelserna har invändningar mot kommunens hantering av risken för ras och skred, översvämning eller erosion i översiktsplanförslag. Kommunerna åtgärdar brister som länsstyrelsen uppmärksammar under översiktsplanprocessen men det är relativt vanligt att brister kvarstår när översiktsplanen antas. Länsstyrelserna kan inte överpröva kommuners beslut om att anta översiktsplaner, så i dessa fall skjuts utredningsbehoven upp till senare planläggning. De flesta länsstyrelser uppskattar att kommunernas förmåga att bedöma risker kopplade till översvämning, ras, skred och erosion har förbättrats över tid, även om vissa problem som leder till bristande hänsyn kvarstår.

2018 infördes kravet att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för klimatrelaterade skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion, samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Om kravet lett till att kommunerna blivit bättre på att hantera dessa risker borde länsstyrelserna anmärkt på färre brister efter att kravet trädde i kraft. Vår analys visade att så inte varit fallet, snarare har andelen samråd respektive granskningsyttranden där länsstyrelsen haft invändningar mot kommunens hantering av riskerna ökat. Ungefär hälften av länsstyrelserna bedömer dock att införandet av kravet har förbättrat översiktsplanernas kvalitet i detta avseende. Vissa länsstyrelser menar även att ändringen har gjort det enklare för dem att ställa högre krav på kommunernas riskbedömningar, vilket skulle kunna vara en förklaring till att andelen invändningar har ökat.

4.2.1 Länsstyrelsernas stöd vid översiktsplanering

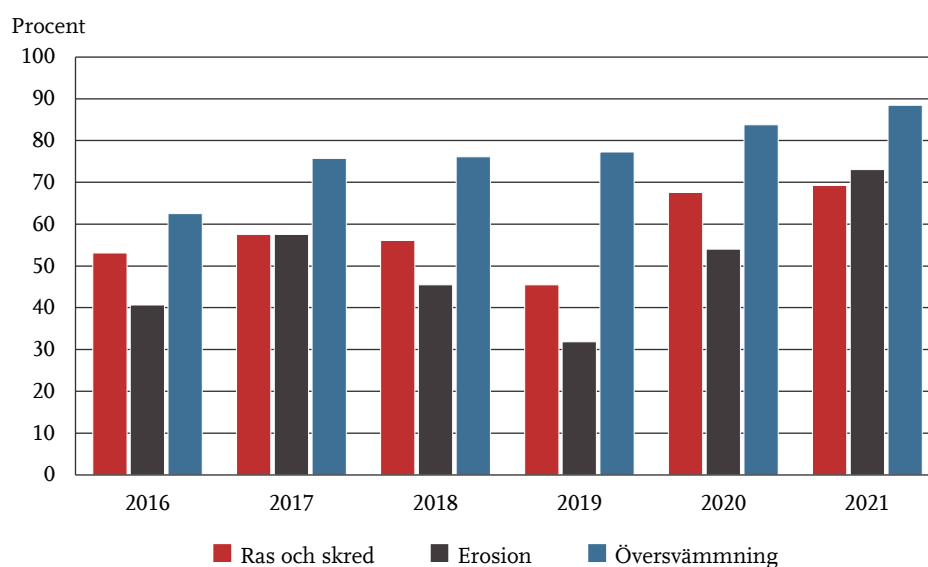
Under samrådet om en översiktsplan ska länsstyrelsen ge kommunen stöd kopplat till hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion. Vårt underlag visar att länsstyrelsernas syn på vad som utgör stöd varierar. Det som flest länsstyrelser lyfter fram som en form av stöd är råd och vägledning om tillgängliga planeringsunderlag. Många länsstyrelser betraktar också granskningsyttrandet som en form av stöd. Dialog antingen tidigt i processen eller under hela processens gång är också exempel på stöd som länsstyrelserna ger. Remittering av översiktsplanförslag till statliga myndigheter är även det något som flera länsstyrelser ser som ett stöd till kommunerna.¹⁸⁶ Ett fåtal länsstyrelser anger att de ger stöd i form av seminarier, workshoppar och konferenser, genom att dela exempel på utredningar från andra kommuner, eller genom att ha tagit fram riktlinjer för bebyggelse med risk för översvämning.

¹⁸⁶ 5 länsstyrelser till SGI, 4 till SGU, 1 till SMHI, 1 till MSB och 1 länsstyrelse uppger till "statliga myndigheter".

4.2.2 Vanligt att länsstyrelser anmärker på brister i hanteringen av klimatrisker i översiktsplanförslag

Det är vanligt att länsstyrelsen har invändningar mot kommunens hantering av risken för ras och skred, översvämning eller erosion i översiktsplanförslag. Vanligast är att länsstyrelsen lämnar synpunkter på bristande hänsyn till översvämningsrisker, följt av risker för ras och skred samt erosion. Det finns en viss indikation på att det blivit vanligare att länsstyrelsen lämnar synpunkter på bristande hänsyn till risker under samrådet, se diagram 4. Andelen granskningsyttranden med anmärkningar för någon av riskkategorierna är relativt oförändrad över tid, förutom en ökning mellan 2020 och 2021, se diagram 5.¹⁸⁷

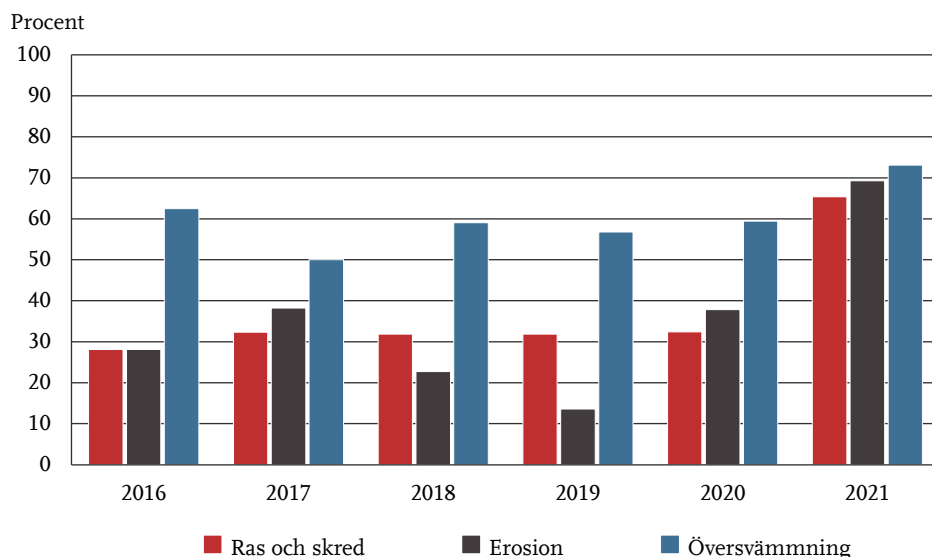
Diagram 4 Procent av samråd där länsstyrelsen yttrat sig om kommunens bristande hänsyn till risken för ras och skred, erosion respektive översvämning i översiktsplanen



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna.

¹⁸⁷ Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna. För en beskrivning av hur vi gått tillväga se bilaga 2.

Diagram 5 Procent av granskningsyttranden där länsstyrelsen yttrat sig om kommunens bristande hänsyn till risken för ras och skred, erosion respektive översvämning i översiktsplanen

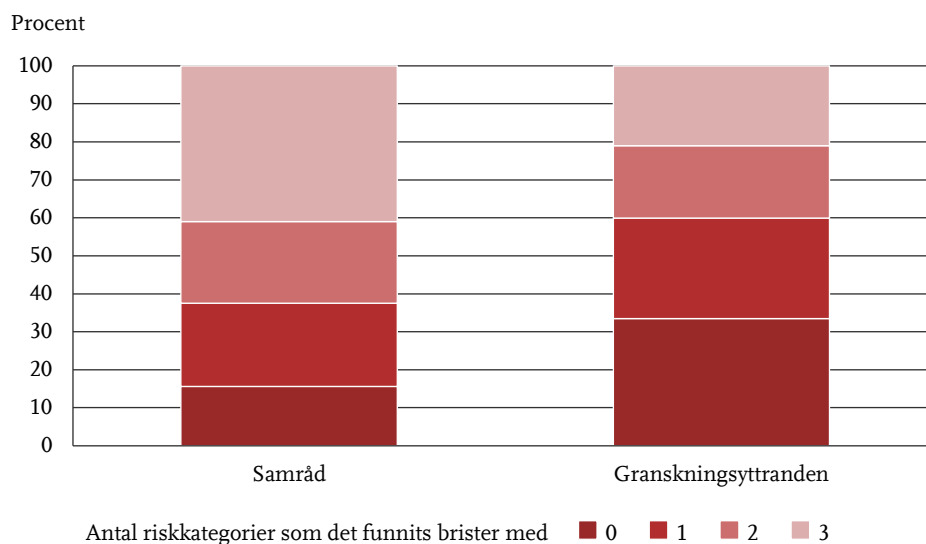


Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna.

4.2.3 Kommunerna åtgärdar brister som länsstyrelsen uppmärksammar under översiktsplanprocessen, men det är vanligt att brister kvarstår

Det är vanligare att länsstyrelsen lämnar synpunkter på bristande hänsyn under samrådet än i granskningsyttrandet, vilket kan bero på att kommunen efter samrådet förbättrat underlag och sin redogörelse av riskerna samt hur dessa kan minska. Diagram 6 visar att länsstyrelsen yttrade sig om bristande hänsyn till alla tre riskkategorierna (ras och skred, översvämning, och erosion) i 41 procent av samråden om översiktsplaner. Endast i 15 procent av översiktsplanssamråden yttrade länsstyrelsen sig inte om bristande hänsyn om någon av riskkategorierna. Diagrammet indikerar att kommunerna under arbetet mellan samråd och granskning lyckas åtgärda flera av dessa brister, eftersom andelen översiktsplaner där länsstyrelsens granskningsyttrande lyft brister inom flera områden är lägre medan andelen planer som inte påvisar några brister är högre än under samrådet. Detta kan vara en indikation på att länsstyrelserna har ett positivt inflytande på kommunens hantering av klimatrisker, men det kan också handla om att dessa bedömningar sker senare i processen.

Diagram 6 Procent av översiktsplanerna med bristande hänsyn till 0–3 olika riskkategorier i samrådet respektive granskningsyttrandet



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna.

Det förekommer dock att kommuner inte tar hänsyn till länsstyrelsernas invändningar. I 24–29 procent av översiktsplanförslagen (beroende på riskkategori) är det sannolikt att risker som uppmärksammats av länsstyrelsen har kvarstått vid antagandet av planen, eftersom kommuner i dessa fall inte tagit hänsyn till länsstyrelsens invändningar i sitt utlåtande.¹⁸⁸ Länsstyrelserna kan inte överklaga en kommuns beslut om att anta en översiktsplan, utan dessa brister följer med till senare planläggning.

Hälften av länsstyrelserna anser att en av de vanligaste anledningarna att kommuner inte tar tillräcklig hänsyn till risker kopplade till ras och skred, översvämning och erosion i en översiktsplan är otillräcklig kunskap eller kompetensbrist. Även brist på resurser och personal anses av flera länsstyrelser vara en vanlig orsak. Att det saknas relevanta underlag, eller att tillgängliga underlag inte är tillräckligt detaljerade eller håller tillräckligt hög kvalitet, uppmärksammas som en vanlig anledning av flera länsstyrelser. Ett par länsstyrelser lyfter att kommunerna har svårt att bedöma riskerna baserat på nationella underlag och vägledningar, till exempel för att det är oklart hur bedömningen ska göras eller vilka risknivåer som är godtagbara.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna om översiktsplaner 2016-2021.

¹⁸⁹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

Flera länsstyrelser uppmärksammar ytterligare en vanlig anledning till att kommuner inte tar tillräcklig hänsyn till risker kopplade till ras och skred, översvämning och erosion i en översiktsplan, nämligen att kommuner skjuter på utredningar till detaljplansskedet. Länsstyrelserna menar att det till exempel kan bero på att kommunen inte vill begränsa sig i översiktsplanen, att åtgärder för att minska riskerna eventuellt kan vara möjliga beroende på vad för bebyggelse som uppförs i området och att det gör att de kan skjuta kostnaderna för utredningarna till exploatören i detaljplaneskedet. Översiktsplanerna kan också upplevas som för övergripande för att göra dessa utredningar, enligt ett par länsstyrelser.¹⁹⁰

Exploatering av attraktiva lägen, såsom strandnära miljöer eller områden där exploateringsstrycket är stort, har några länsstyrelser uppmärksammat som en vanlig anledning till att kommuner inte tar tillräcklig hänsyn till klimatrisker. Det kan handla om att kommunpolitiker pekar ut dessa som områden för exploatering eller att det finns ekonomiska incitament för att omvandla ett riskområde tillexempelvis ett bostadsområde.¹⁹¹

4.2.4 Oklart om PBL-ändringen påverkat kommunernas arbete

År 2018 infördes kravet att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för klimatrelaterade skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion, samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Vi kan inte avgöra om kravet lett till att kommunerna blivit bättre på att hantera dessa risker under den granskade tidsperioden, 2016–2021. Däremot finns en viss indikation på att det har blivit vanligare att länsstyrelserna redan i samrådet lyfter brister i kommunens hantering av risken för olyckor, översvämning eller erosion.¹⁹²

Ungefär hälften av länsstyrelserna bedömer att förtydligandet av kravet att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för översvämning, ras, skred och erosion har förbättrat nya översiktsplaners kvalitet i detta avseende. Ett par länsstyrelser upplever att kravet gör det enklare för länsstyrelsen att ställa krav på kommunerna att bedöma riskerna.¹⁹³ Hälften av länsstyrelserna anser att kravet är så nytt att de inte sett det få genomslag och därmed inte kan göra en bedömning av om det förbättrat kvaliteten. En länsstyrelse bedömer att förtydligandet av kravet

¹⁹⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

¹⁹¹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

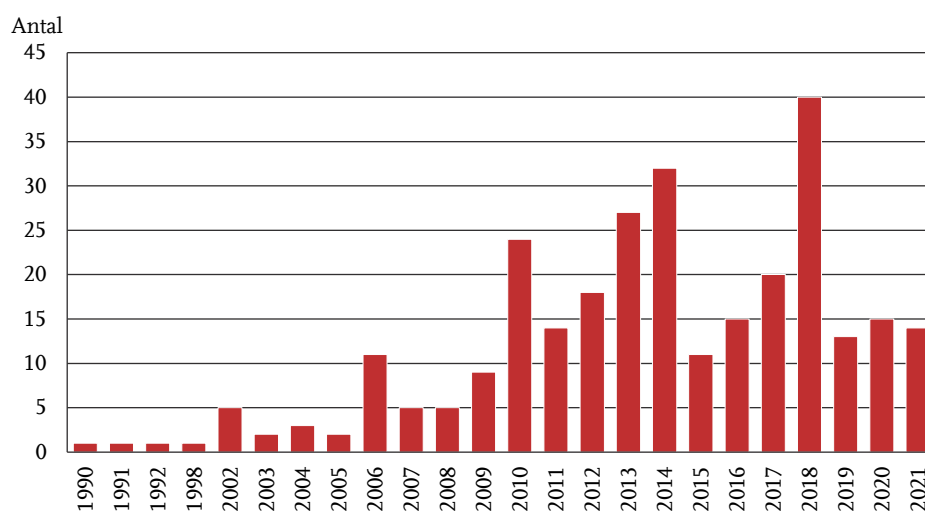
¹⁹² Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna om översiktsplaner 2016-2021.

¹⁹³ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering. Se även faktagranskningssynpunkt från Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2022-11-11: En anledning till att fler invändningar inkommit kan vara att kravet i PBL möjliggjort tydligare granskning.

inte har förbättrat översiktsplanernas kvalitet. En länsstyrelse lyfte även att få handläggare hos kommunerna har känt till att det ekonomiska bidraget för att göra riskbedömningar i översiktsplaner som har utgått till kommuner¹⁹⁴ har funnits eftersom det inte har öronmärkts. Detta kan indikera att dessa medel i viss utsträckning inte använts till det som var tänkt.¹⁹⁵

Det går dock inte att utesluta att PBL-ändringens effekt kan komma med en viss fördröjning, eftersom det tar lång tid att ta fram nya översiktsplaner. Majoriteten av de gällande översiktsplanerna har antagits innan kravet på att bedöma klimatrisker infördes 2018, se diagram 7.¹⁹⁶ Efter 2025 kommer översiktsplaner som antagits före den 1 januari 2004 att upphöra att gälla.¹⁹⁷ Som framgår av diagrammet påverkar det elva översiktsplaner.

Diagram 7 Antal gällande kommuntäckande ÖP som vann laga kraft per år



Källa: Plan- och byggenkäten 2021.

¹⁹⁴ Prop. 2017/18:163, s. 8. Kommunerna tillfördes 500 000 kronor var för den initiala riskbedömningen.

¹⁹⁵ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

¹⁹⁶ Ändringar och tillägg kan ha tillkommit senare.

¹⁹⁷ Se 4 punkten lagen (2020:76) om ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Se även 3 kap. PBL. Detta gäller även för ändringar av översiktsplanen för en viss del av kommunens yta som har antagits före detta datum. Syftet med ändringen är att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt, vara framåtsyftande och att översiktsplanen ska hållas aktuell. I detta blir planeringsstrategin det centrala, nya verktyget. Länsstyrelserna ska ta fram ett underlag för kommunens bedömning av översiktsplanens aktualitet.

4.3 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna i detaljplansprocessen

Granskningen visar att länsstyrelserna stödjer kommunerna i processen för att ta fram nya detaljplaner genom till exempel rådgivning, vägledning om tillgängliga planeringsunderlag och att remittera planförslag till statliga expertmyndigheter för kommentarer. Granskningen visar att få detaljplaner överprövas med hänvisning till risken för översvämning, ras, skred eller erosion vid länsstyrelsernas tillsyn av detaljplaner. Vi har inte kunnat granska om länsstyrelserna ställer lika höga krav på kommunernas klimatanpassningshänsyn i planprocessen i hela landet, men bedömer att länsstyrelserna har bristande förutsättningar att ställa likvärdiga krav eftersom nationella riktlinjer och vägledning om riskbedömning saknas.

4.3.1 Länsstyrelsernas stöd vid detaljplanering

Under samrådet om en detaljplan ska länsstyrelsen ge kommunen stöd kopplat till hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion. Länsstyrelserna lyfter särskilt att de ger stöd till kommunerna i form av rådgivning och vägledning om relevanta planeringsunderlag för att bedöma riskerna. Några länsstyrelser uppger att de skickar planförslag där geotekniska risker förekommer på remiss till SGI, medan två länsstyrelser uppger att de skickar till SGU.¹⁹⁸ En länsstyrelse lyfter att de använder sig av externa samråd med flera expertmyndigheter (SGI, SGU, SMHI och MSB) när det gäller frågor om ras, skred, erosion eller översvämning.¹⁹⁹

De flesta länsstyrelserna uppger att det är vanligt eller ganska vanligt att de anmärker på hanteringen av risker kopplade till översvämning, ras, skred och erosion under samrådet. De flesta länsstyrelserna uppger att de uppfattar att kommunernas förmåga att bedöma risker kopplade till översvämning, ras, skred och erosion har förbättrats över tid. Flera länsstyrelser understryker att det varierar mycket mellan kommunerna inom länet. Några länsstyrelser lyfter att kommunernas förmåga förbättrats genom att medvetenheten ökat på grund av översvämningar och naturolyckor som skett, samt att kompetensen ökat till följd av att det finns mer och bättre underlag.²⁰⁰

Många av länsstyrelserna bedömer att de vanligaste anledningarna till att kommuner inte tar tillräcklig hänsyn till risker kopplade till översvämning, ras,

¹⁹⁸ Faktagranskningssynpunkt från SGI, 2022-11-11: SGI framhåller att de har uppdraget i sin instruktion att svara på remisser om planärenden när det handlar om geotekniska säkerhetsfrågor.

¹⁹⁹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

²⁰⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

skred och erosion i en ny detaljplan är kompetens- eller kunskapsbrist hos kommunerna, samt kostnaderna för utredningar och åtgärder. Några länsstyrelser lyfter att kommuner ofta inte har kompetensen själva vilket gör att kommunerna kan ha svårt att kvalitetsgranska underlagen de beställer från konsulter. Flera länsstyrelser tror även att bristande utredningar eller bristande hänsyn till riskerna kan bero på tidspress och att kommuner inte vill fördröja planarbetet. Högt exploateringsstryck uppger flera länsstyrelser som en annan anledning till att hänsynen brister. Det kan till exempel handla om att områden som är attraktiva för exploatering är gamla hamnområden i översvämningsutsatta lägen. Några länsstyrelser lyfter även att kommuner tar bättre hänsyn till dessa risker i detaljplaner om det finns riktlinjer i översiktsplanen, men att gamla översiktsplaner saknar sådana riktlinjer. Några länsstyrelser lyfter även att det är svårt både för kommunen och länsstyrelsen att bedöma när frågan är tillräckligt utredd eftersom nationella riktlinjer saknas.²⁰¹

Som en del i klimatanpassningsstrategin gjordes en ändring i PBL, så att kommuner numera kan bestämma i en detaljplan att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.²⁰² 10 länsstyrelser bedömer att kommunerna i respektive län inte har använt möjligheten att ställa detta krav på marklov i nya detaljplaner, medan 8 länsstyrelser bedömer att det har förekommit i enstaka planer. Endast 3 länsstyrelser bedömer att ändringen fått genomslag så att det är vanligt att det används.²⁰³

4.3.2 Bristande förutsättningar för länsstyrelserna att ställa likvärdiga krav i tillsynen

Vi har inte kunnat granska om länsstyrelserna ställer olika höga krav på kommunernas klimatanpassningshänsyn i detaljplaner i olika län. Vi bedömer dock att det finns en risk att olika länsstyrelser ställer olika höga krav, eftersom nationella riktlinjer och vägledning om riskbedömning saknas. Det ger länsstyrelserna bristande förutsättningar att ställa likvärdiga krav i tillsynen av kommuners detaljplaner. Detta diskuteras ingående i avsnitt 3.1.5.

Hälften av länsstyrelserna anser att det är oklart vilka krav länsstyrelsen ska ställa på kommunernas hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion i nya detaljplaner.²⁰⁴ Även MSB och SGI har rekommenderat att nationella

²⁰¹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

²⁰² Se 9 kap. 12 § 3 PBL.

²⁰³ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

²⁰⁴ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

myndigheter tar fram tydliga riktlinjer angående val av lämpliga säkerhetsnivåer och utredningsmetodik för att underlätta för både länsstyrelser och kommuner med avseende på geotekniska säkerhetsfrågor och översvämningsrisker i planprocesser, i rapporteringen av ett regeringsuppdrag.²⁰⁵

Under 2021 upphävdes 8 detaljplaner av länsstyrelsen med hänvisning till risken för olyckor (vilket innefattar ras och skred), översvämning eller erosion, se tabell 1. Detta är få i jämförelse med totalt antal antagna detaljplaner som var 1 239 under 2021, men en ökning jämfört med tidigare år. Även andelen överprövade detaljplaner som ledde till upphävande ökade mellan 2020 och 2021.

Tabell 1 Länsstyrelsernas överprövning och upphävning av detaljplaner 2020–2021

Antal	2020	2021
Överprövningar av detaljplaner med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion	14	11
Upphävda detaljplaner med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion	6	8
Totalt antal antagna detaljplaner	1 393	1 239

Källa: Boverkets plan- och byggenkät 2020 och 2021.

4.4 Uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete

Enligt klimatanpassningsförordningen ska länsstyrelserna följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete.²⁰⁶ Vår granskning visar att länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete inte är enhetlig, utan i stället tagit många former och inte sammanställs till ett nationellt underlag. Vi bedömer att detta beror på att regeringen inte varit tydlig med syftet med uppföljningen.

De flesta länsstyrelser uppger att de följer upp kommunernas klimatanpassningsarbete via SMHI:s uppföljningsverktyg Klira.²⁰⁷ SMHI sammanställde kommunernas svar för 2019 i en rapport²⁰⁸ men SMHI har inte för avsikt att publicera en nationell sammanställning av resultaten för 2022. SMHI har däremot skickat kommunernas svar i Klira till länsstyrelsernas

²⁰⁵ SGI och MSB, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021, s. 117.

²⁰⁶ Se 5 § 1 klimatanpassningsförordningen.

²⁰⁷ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning.

²⁰⁸ SMHI, *Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 – Analys av statusrapportering till SMHI*, 2020.

klimatanpassningssamordnare och varje länsstyrelse får nyttja resultaten från kommunerna i länet på det sätt de vill.²⁰⁹ Flera länsstyrelser svar indikerar att de inte är medvetna om detta utan tror att SMHI kommer omhändertaga informationen som kommer in.²¹⁰ Vi bedömer att den största fördelen med att följa upp kommunernas arbete genom Klira är att få jämförbara uppgifter, och att den fördelen går förlorad om ingen nationell sammanställning görs.

Flera länsstyrelser gav även andra exempel på uppföljning, såsom granskning av planer och/eller planmöten. Flera länsstyrelser uppger att de följer upp kommunernas arbete genom möten eller dialog och vissa länsstyrelser lyfter nätverk som en kanal för uppföljning. Ett par länsstyrelser lyfter uppföljning av den regionala handlingsplanen respektive riskhanteringsplaner (rörande översvämning). Ett par länsstyrelser lyfter att de använder länsstyrelsernas verktyg Åtgärdswebben för uppföljning av åtgärder.²¹¹ Få länsstyrelser rapporterar in uppgifter från sin uppföljning till någon central myndighet utöver rapporteringen till SMHI via Klira. Enstaka länsstyrelser nämner rapportering via årsredovisning respektive plan- och byggenkäten.²¹²

²⁰⁹ SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03; SMHI:s faktagranskningssynpunkter 2022-11-11. SMHI har inget uppdrag om att följa upp kommunernas arbete. SMHI uppger att de stödjer länsstyrelserna i deras uppföljning av sina kommuner genom att tillhandahålla Klira för rapporteringen eftersom SMHI enligt förordningen ska ansvara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning.

²¹⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning.

²¹¹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning.

²¹² Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om planeringsunderlag och vägledning.

5 Regeringens styrning

I detta kapitel besvarar vi den tredje delfrågan, om regeringen har styrt klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön på ett effektivt sätt.

Regeringen har fördelat ansvaret för genomförandet av statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön på flera olika myndigheter. Det ställer krav på att myndigheternas ansvar och uppgifter är tydligt definierade och att det finns goda förutsättningar för samverkan och samordning. Granskningen visar att myndigheterna i huvudsak anser att ansvar och uppdrag är tydliga och att överlapp har kunnat lösas genom dialog. Dock kvarstår otydligheter i klimatanpassningsförordningen i fråga om vilken omfattning som myndigheternas klimatanpassningsarbete ska ha. Vidare visar granskningen att myndigheterna ofta upplever att finansieringen av klimatanpassning är kortsiktig och att det därmed är svårt att planera för långsiktiga insatser. Granskningen visar också att expertmyndigheter och länsstyrelser samverkar inom ett stort antal nätverk och att myndigheterna anser att samverkansarbetet är tids- och därmed resurskrävande. Vår bedömning är dock att samverkan i stort sett fungerar väl.

Granskningen visar att regeringen inte har sett till att en uppföljning av om det sammantagna arbetet leder till förväntat resultat genomförs. Det saknas en samlad uppföljning av hur sårbarheten för klimatrisker utvecklas i landet och regeringen har inte gett någon myndighet ett tydligt ansvar för sådan uppföljning. Regeringen har inte heller tydliggjort syftet med länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna. Länsstyrelsernas uppföljning sammanställs därför inte och kan inte utgöra underlag för uppföljning av om det sammantagna arbetet leder till förväntat resultat. Regeringen har heller inte gett någon myndighet i uppdrag att följa upp om kommunerna upphäver gamla detaljplaner som kan leda till nybyggnation i riskområden.

5.1 Regeringen har fördelat ansvaret för statens insatser på ett flertal myndigheter

Regeringen har fördelat ansvaret för klimatanpassning av den byggda miljön på ett flertal expertmyndigheter och samtliga länsstyrelser. Frågan berör därför flera departement inom Regeringskansliet: Miljödepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, och Näringsdepartementet. Miljödepartementet har hittills haft ett samordningsansvar och vid behov sammankallat övriga berörda departement.

Vi konstaterar att regeringen har delegerat centrala styrningsuppgifter till myndigheterna på följande sätt:

- Boverket har tilldelats ansvaret att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.²¹³
- SMHI ansvarar för uppföljning och redovisning av myndigheternas klimatanpassningsarbete.²¹⁴
- Nationella expertrådet för klimatanpassning ska vart femte år utvärdera det nationella arbetet med klimatanpassning och ge förslag på fortsatt arbete.²¹⁵

Vi bedömer att ett delegerat ansvar ställer krav på att regeringen regelbundet följer upp styrningen, inte minst att expertmyndigheterna och länsstyrelserna utför sina uppgifter på det sätt som regeringen avsett. Det är också viktigt att det finns en mottagarkapacitet inom Regeringskansliet för att bereda den avrapportering som sker.²¹⁶ För att kunna bedöma hur väl styrmedlen fungerar behöver regeringen även följa utvecklingen i kommunerna ur klimatanpassningshänseende över tid.

Regeringen gör varje år i budgetpropositionen en resultatredovisning och bedömning av hur arbetet med klimatanpassning går i förhållande till målen. Regeringen gör dock ingen sammantagen bedömning av enskilda myndigheters eller länsstyrelserns arbete med klimatanpassning. Frågan lyfts vid behov på den årliga myndighetsdialogen.²¹⁷

Boverket avrapporterar primärt sitt uppdrag i årsredovisningen.²¹⁸

Regeringskansliet uppger att de inte har sett något i Boverkets rapportering som gett anledning att ifrågasätta deras arbete.²¹⁹ Vi konstaterar dock att Boverkets vägledning till kommunerna om hur de bör bedöma klimatrisker i översiktsplaner togs fram nära fyra år efter att kravet på sådan analys infördes och Boverket fick sitt samordningsuppdrag, vilket beskrivs i avsnitt 3.1.4. Regeringen hade kunnat skynda på denna insats genom att ge Boverket i uppdrag att ta fram en sådan vägledning. Nu har i stället ett visst dubbelarbete skett, eftersom några länsstyrelser

²¹³ Regeringsbeslut M2018/01716/KI.

²¹⁴ Se 12–13 §§ och 15 § klimatanpassningsförordningen.

²¹⁵ Se 9 b § SMHI:s instruktion.

²¹⁶ Till exempel SMHI:s årliga avrapportering av myndigheternas arbete för klimatanpassning och Nationella expertrådet för klimatanpassnings första rapport. Rapporterna innehåller analyser, slutsatser och rekommendationer som berör flera olika myndigheter och departement.

²¹⁷ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²¹⁸ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²¹⁹ Intervjuanteckning från Riksrevisionens intervju med Regeringskansliet, 2022-06-20.

lagt resurser på att ta fram egen vägledning om detta till kommunerna i brist på vägledning från Boverket.

SMHI lämnar varje år en sammanfattad analys av myndigheternas klimatanpassningsarbete till Miljödepartementet. Analysen delges även myndighetshandläggarna på Regeringskansliet.²²⁰ Enligt Regeringskansliet ger analysen en god bild av myndigheternas arbete med klimatanpassning. Vi har dock identifierat vissa brister i SMHI:s uppföljning, som beskrivs i avsnitt 3.3. Flera myndigheter har inte fullgjort förordningsuppgifterna, till exempel saknar vissa en aktuell klimat- och sårbarhetsanalys, eller aktuell handlingsplan. Det är oklart om uppföljningen lett till att regeringen sett till att dessa myndigheter uppdaterar underlagen.

Nationella expertrådet publicerade sin första rapport i februari 2022. Rapporten bereds inom Regeringskansliet. Expertrådets förslag kommer utgöra underlag för förslaget om den reviderade strategin, tillsammans med bland annat rekommendationerna i SMHI:s sammanfattade analys över myndigheternas arbete med klimatanpassning och SMHI:s förslag på uppföljningssystem.²²¹

5.2 Klimatanpassningsförordningen innehåller otydliga bestämmelser

Med många myndigheter inblandade, behöver regeringen tydligt definiera de olika myndigheternas uppgifter för att deras arbete med klimatanpassning av den byggda miljön ska kunna bedrivas effektivt utan överlapp och målkonflikter. Expertmyndigheterna anser själva att deras ansvar för klimatanpassningsarbetet i stort sett är tydligt formulerat i instruktioner, regleringsbrev och andra uppdrag. Dock finns det vissa otydligheter i klimatanpassningsförordningen om hur långt myndigheternas ansvar för klimatanpassning sträcker sig och hur vissa bestämmelser ska tolkas.

Klimatanpassningsförordningen definierar inte var gränsen för ”myndighetens verksamhet” går. Vi konstaterar att denna oklarhet påverkar de klimat- och sårbarhetsanalyser, myndighetsmål och handlingsplaner som myndigheterna och länsstyrelserna ska ta fram. Länsstyrelsernas nätverk för klimatanpassningssamordnare har lagt mycket tid på att försöka tolka begreppet²²²,

²²⁰ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²²¹ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03; Intervjuanteckning från Riksrevisionens intervju med Regeringskansliet, 2022-06-20.

²²² Intervjuanteckning från Riksrevisionens intervjuer med Länsstyrelsen i Östergötland, 2022-05-18 och 2022-05-24.

men trots detta landat i olika tolkningar. Vi konstaterar att länsstyrelserna till följd av oklarheten har formulerat sina myndighetsmål på olika sätt. Vissa länsstyrelser tolkar begreppet brett och har formulerat myndighetsmål om att förbättra situationen i det egna länet, medan andra länsstyrelser gör en snävare tolkning och endast formulerat myndighetsmål som enbart syftar på den interna verksamheten.²²³ Även Boverket uppger att de haft problem med att tolka förordningen. Boverket har lyft fram att de i samband med att förordningen infördes fick lägga en del arbete på att i dialog med SMHI och berörda myndigheter komma överens om en tolkning att arbeta efter.²²⁴ Dessa myndigheter valde då en bredare tolkning, som omfattar både det egna arbetet och det arbete som involverar andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde.²²⁵

Vi konstaterar samtidigt att övriga expertmyndigheter som vi har granskat och drygt hälften av länsstyrelserna anser att deras uppdrag i klimatanpassningsförordningen i huvudsak är tydligt.²²⁶ Många länsstyrelser anser att förordningen har tydliggjort deras interna arbete i och med kravet på att ta fram klimat- och sårbarhetsanalyser, myndighetsmål och handlingsplaner. De framhåller också att den har gett klimatanpassningsfrågan en högre prioritet hos nationella myndigheter, vilket har medfört ett ökat samarbete mellan länsstyrelserna och dessa myndigheter.

Avslutningsvis, vad gäller myndigheternas uppdrag i instruktioner och regleringsbrev, ger flera expertmyndigheter exempel där deras ansvar och roller tangerar varandra. Myndigheterna har emellertid kunnat lösa otydligheter genom dialog och samarbete.²²⁷ Ett exempel som MSB lyfter är att deras uppdrag att översiktligt kartera risker för ras och skred tangerar SGI:s skredriskarteringar längs vissa älvar och vattendrag. MSB, SGI och SGU har därför tagit fram en gemensam vägledning och karttjänst för att underlätta för användarna.²²⁸

²²³ För en sammanställning av länsstyrelsernas myndighetsmål se SMHI, *Myndigheternas arbete med klimatanpassning 2021, 2022*, bilaga 2.

²²⁴ SMHI uppger att de i sina stödande insatser med anledning av förordningen rekommenderat att klimat- och sårbarhetsanalysen ska göras för hela sektorn, men samtidigt angett att det är bättre att göra den ordentligt för en avgränsad del först, för att sedan utöka. (Se SMHI:s faktagranskningssynpunkter 2022-11-11.)

²²⁵ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24.

²²⁶ SGI har dock föreslagit vissa förtydliganden i förordningen om bidrag för skredsäkring vid Göta älv, vilket vi redogör för i kapitel 3.2.3.

²²⁷ Riksrevisionens sammanställning av expertmyndigheternas svar om statens organisering av arbetet med klimatanpassning av den byggda miljön.

²²⁸ Riksrevisionens sammanställning av expertmyndigheternas svar om statens organisering av arbetet med klimatanpassning av den byggda miljön.

5.3 Kortsiktig finansiering begränsar möjligheten till långsiktiga insatser

Klimatanpassning av den byggda miljön handlar om samhällsplanering i ett långt perspektiv. Myndigheterna behöver därför stabila förutsättningar för att kunna planera långsiktiga åtgärder. Granskningen visar dock att det finns en ryckighet och kortsiktighet i statens finansiering som försvårar myndigheternas planering.

Vi konstaterar att flera expertmyndigheter anser att det är svårt att planera åtgärder eftersom statens anslag varierar i storlek mellan åren.²²⁹ Ungefär hälften av länsstyrelserna menar att statens finansiering är oförutsägbar och att det påverkar deras möjlighet att arbeta långsiktigt och strategiskt. Ettåriga anslag kan innebära en för kort planeringshorisont när det handlar om åtgärder som löper över flera år. Exempelvis uppger flera myndigheter att de har behov av mer långsiktig kompetensförstärkning i form av rekryteringar. Även om vårändringsbudgeten kan medföra en extra tilldelning av anslagsmedel, betalas dessa medel ut sent och behöver förbrukas före årsskiftet, vilket gör det svårt att använda medlen effektivt. Till exempel är det svårt att hinna anställa tillfällig personal eller konsulter på så kort tid.²³⁰

5.4 Samverkan fungerar i huvudsak väl, men tar tid och resurser

För att motverka tendenser till bristande helhetssyn i förvaltningen har regeringen tidigare lyft fram att förutsättningarna för statlig samordning och samverkan generellt behöver förbättras på både nationell och regional nivå.²³¹ Enligt regeringen syftar klimatanpassningsstrategin bland annat till att stärka den nationella samordningen av klimatanpassningsarbetet.²³² Eftersom samverkansarbete även är tids- och resurskrävande bedömer vi att det är viktigt att syfte och mål för olika nätverkskonstellationer är tydligt så att arbetet blir så effektivt som möjligt. Syfte och mål med samordningsuppdragen behöver även vara tydliga för att regeringen ska kunna bedöma resultatet av arbetet.

²²⁹ Riksrevisionens sammanställning av expertmyndigheternas svar om statens organisering av arbetet med klimatanpassning av den byggda miljön.

²³⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om organisation, resurser och finansiering.

²³¹ Prop. 2009/10:175, s. 72; bet. 2009/10:FiU38; rskr. 2009/10:315.

²³² Prop. 2017/18:163, s. 62; bet. 2017/18:MJU22; rskr. 2017/18:440.

Vi konstaterar att regeringen har tilldelat vissa myndigheter samordningsuppdrag om klimatanpassning inom ramen för sin instruktion, medan andra har fått tillfälliga regeringsuppdrag som förutsätter att samverkan mellan myndigheter sker. Regeringskansliet bedömer också att klimatanpassningsstrategin och myndighetsstrukturen som etablerats genom bland annat regleringsbrev och instruktioner utgör en bra grund för ökad samverkan.²³³

Myndigheterna har, som beskrivits bland annat i 3.1.2, organiserat sig i en mängd nätverk som antingen tar sikte på övergripande nationella eller regionala förhållanden som rör klimatanpassning, eller på särskilda risker kopplade till ett förändrat klimat. Såvitt vi kan bedöma fungerar nätverken väl. Dock finns det indikationer på att det finns utmaningar i fråga om tydlighet i samverkansarbetet. Exempelvis lyfter MSB att man regelbundet borde se över samverkansformerna eftersom flera nätverk arbetar med liknande områden.²³⁴ SGI ser ett behov av att tydliggöra ansvar och roller för aktörer som arbetar med ras- och skredfrågor och arbetar med en sådan kartläggning²³⁵. Länsstyrelserna lyfter också att samverkansarbetet tar tid och därmed resurser.

5.5 Regeringen har inte sett till att en uppföljning av sårbarheten för klimatrisker kommit på plats

Det finns ingen återkommande samlad analys eller statistik om sårbarheten för översvämning, ras, skred och erosion i kommunerna. Det går därmed inte att bedöma om vi närmar oss målet om "ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter"²³⁶.

Regeringen har inte gett någon myndighet ett tydligt ansvar för sådan uppföljning. SMHI tolkar sitt uppföljningsuppdrag som att de inte har mandat att följa upp något annat än myndigheternas arbete med uppgifterna som framgår av klimatanpassningsförordningen.²³⁷ SMHI har föreslagit att "ett övergripande ansvar för att genomföra uppföljningen behöver ges till en lämplig aktör".²³⁸

²³³ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²³⁴ MSB:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-25.

²³⁵ SGI, Utkast till "Kartläggning av ansvar och roller för ras- och skredfrågor inom svensk förvaltningsmodell", inkommen 2022-05-05. SGI uppger i sina faktagranskningssynpunkter 2022-11-11 att rapporten ska publiceras i år under namnet "Kartläggning av roller ras- och skredfrågor i samhället - översikt av brister och behov" och att den kommer att läggas i DiVa.

²³⁶ Prop. 2017/18:163, s. 62.

²³⁷ SMHI:s svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²³⁸ SMHI, *Förslag på system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning*, 2020, s. 86.

Regeringen gav 2019 SGI och MSB i uppdrag att identifiera särskilda riskområden för ras, skred, erosion och översvämning i Sverige, och rangordna dem utifrån sannolikhet, potentiella konsekvenser och särskild problematik. Uppdraget omfattade också att beskriva de samhällsekonomiska konsekvenserna av de klimatrelaterade riskerna samt att rangordna riskområdena. Vi bedömer att SGI och MSB:s redovisning av regeringsuppdraget, och den kommunanalys som de även gjorde i samband med uppdraget, är en bra grund för indikatorer om sårbarheten för översvämning, ras, skred och erosion i kommunerna. Men eftersom myndigheterna inte har i uppgift att genomföra uppföljningen regelbundet går den inte att använda för att bedöma om klimatanpassningsarbetet leder till måluppfyllelse.

Regeringen har gett SMHI två regeringsuppdrag om att redovisa ett förslag på hur det nationella arbetet med klimatanpassning kan följas upp.²³⁹ Vi bedömer att SMHI:s senaste förslag från 2020 är ett bra första steg mot ett uppföljningssystem som även följer upp om sårbarheten minskar, men också att förslaget behöver vidareutvecklas för att kunna implementeras. En analys av förslaget återfinns i bilaga 4. Regeringen har inte behandlat förslaget trots att två år passerat sedan det avrapporterades, men avser att hantera förslaget i samband med revideringen av klimatanpassningsstrategin.²⁴⁰

Målet för klimatanpassning är relativt övergripande vilket gör det svårt att följa upp. I sitt förslag till uppföljning och utvärdering, bedömer SMHI att det mål som finns i den nationella strategin för klimatanpassning behöver konkretiseras för att kunna följas upp. SMHI lyfter även att det saknas underlag om vilka risker och möjligheter som anses vara viktigast och därmed bör följas upp, till exempel en klimat- och sårbarhetsanalys på en nationell nivå.²⁴¹

²³⁹ Förslaget från 2016 innehöll förslag om att införa en utvärderingsmodell bestående av tre delar: processindikatorer, åtgärdsuppföljning och effektindikatorer. SMHI föreslog även att uppföljningen skulle genomföras via en nationell policycykel. Via den nationella strategin etablerades en femåring nationell policycykel och regeringen aviserade att SMHI skulle få i uppdrag att fortsätta utveckla ett system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning. Se SMHI, *Förslag till en metod för uppföljning av det nationella klimatanpassningsarbetet. Redovisning av ett regeringsuppdrag.*, 2016. och prop. 2017/18:163.

²⁴⁰ Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²⁴¹ SMHI, *Förslag på system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning*, 2020.

5.6 Regeringen har inte följt upp kommunernas klimatanpassningsarbete

Granskningen visar att länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas klimatanpassningsarbete gjorts på olika sätt och inte sammanställts till ett nationellt underlag, vilket beskrivits i avsnitt 4.4. Det beror dels på att regeringen inte varit tydlig med syftet med uppföljningen, dels på att varken länsstyrelserna eller någon central myndighet har i uppgift att samordna och sammanställa ett nationellt underlag om kommunernas arbete. Länsstyrelsernas möjlighet att följa upp kommunernas arbete begränsas av att kommunerna inte har någon skyldighet att rapportera till länsstyrelserna. Även Nationella expertrådet för klimatanpassning har uppmärksammat detta i sin rapport.²⁴² Eftersom kommunernas arbete är så viktigt för att målet om ett robust samhälle ska kunna uppnås bedömer vi att det är viktigt att regeringen följer arbetet för att kunna bedöma om styrningen behöver kompletteras.

Granskningen visar att regeringens information om läget i kommunerna inte är fullständig. Regeringskansliet uppger att de använder sig av undersökningar som vi bedömer är ofullständiga och inte med säkerhet kommer fortsätta tas fram. Dels handlar det om SMHI:s rapport om kommunernas klimatanpassningsarbete från 2020 som inte är återkommande, dels om IVL:s och Svensk Försäkrings enkätundersökning om kommunernas klimatanpassningsarbete. Vi bedömer att regeringen i stället borde förlita sig på underlag där det är regeringen som styr över formen för uppföljningen, samt över kontinuiteten. Båda de ovannämnda rapporterna baseras på enkäter och har relativt stora bortfall. SMHI-rapporten saknar data för 65 kommuner²⁴³ och IVL:s och Svensk Försäkrings enkätundersökning besvarades endast av 180 kommuner.²⁴⁴

²⁴² Regeringskansliets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-06-03.

²⁴³ SMHI, *Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 – Analys av statusrapportering till SMHI*, 2020. Bortfallet utgörs av samtliga kommuner i Jämtlands län, 33 kommuner i Västra Götalands län och 12 kommuner i Skåne län, och ytterligare 12 kommuner fördelade på sex olika län. Det totala bortfallet för samtliga kommuner uppgår därmed till 22 procent. Det finns inte något formellt krav i klimatanpassningsförordningen att SMHI:s rapportering ska omfatta kommunernas klimatanpassningsarbete utan rapporten togs fram på SMHI:s initiativ. SMHI menar att bortfallet är jämnt fördelat över olika kommungrupper, men att ”skillnader i hur inrapporteringen har skett för kommuner i olika län samt det faktum att rapportering saknas från 65 kommuner” bör beaktas när slutsatser dras av materialet.

²⁴⁴ IVL Svenska Miljöinstitutet, *Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit*, 2021. I rapporten förs ett resonemang om systematiska bortfall vad gäller skillnader i svarsfrekvens i antal kommuner per län och att svarsfrekvensen sjunkit jämfört med tidigare år i samtliga kommungrupper förutom storstäder med omnejd. Lägst svarsfrekvens (57 procent) hade mindre städer och landsbygds- respektive inlandskommuner. Att undersökningen resulterar i en kommunrankning skulle också kunna medföra att kommuner som hunnit längre i sitt klimatanpassningsarbete svarar i högre utsträckning än andra.

Eftersom kommuner ska bedöma klimatrisker i detalj- och översiktsplaner finns mycket information om kommunernas hantering av riskerna att tillgå i dessa planer. Flera myndigheter har framfört att möjligheterna till uppföljning baserat på detalj- och översiktsplaner ökar när det blir vanligare att planer dokumenteras digitalt.^{245, 246} Regeringen har inte gett någon myndighet i uppgift att granska detta. Dessutom finns ingen samlad nationell arkivering av detaljplaner och Boverkets arkiv för översiktsplaner är bristfälligt.²⁴⁷ En sådan uppföljning skulle till exempel kunna visa om kravet att kommuner ska bedöma klimatrisker i översiktsplaner är tillräcklig styrning för att kommunerna ska göra detta. I avsnitt 4.2.3 framgår att det är relativt vanligt att översiktsplaner antas trots att länsstyrelsen haft invändningar mot en kommuns bedömning eller hantering av klimatrisker i ett översiktsplanförslag, eftersom länsstyrelsen inte kan hindra eller överpröva kommunens beslut att anta en översiktsplan.

5.7 Regeringen har inte följt upp om problemet med gamla detaljplaner i riskområden minskar

Många kommuner har gamla detaljplaner där varken risker för ras, skred, erosion, översvämning eller klimatförändringar har beaktats.²⁴⁸ Dessa gamla detaljplaner kan medge byggrätter i områden som har en hög risk för översvämningar eller geotekniska risker. Detta beror på att riskbedömningen tidigare var annorlunda än vad som i dag bedöms som en säker risknivå.

Styrningen för att minska detta problem bygger på att kommunerna har möjlighet att upphäva detaljplaner, men regeringen har inte gett någon myndighet i uppgift att följa upp om kommunerna gör det. Om kommunen inte ändrar eller upphäver planen fortsätter den att gälla och ge byggrätt som tidigare²⁴⁹, vilket innebär att bygglov inte kan avslås även när risken för översvämningar, ras, skred eller erosion är hög.

²⁴⁵ SGI och MSB, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021.

²⁴⁶ Boverkets svar på Riksrevisionens frågor, 2022-05-24.

²⁴⁷ Intervju med Boverket, 2021-12-08. Boverkets arkiv för översiktsplaner bygger på att kommuner ska skicka in översiktsplaner med mera enligt PBL 3 kap. 22 §. Det händer dock att kommuner inte gör det eller inte skickar med alla dokumenten, vilket gör att arkivet inte är komplett. Boverket använder inte arkivet.

²⁴⁸ SGI och MSB, *Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021.

²⁴⁹ Boverket, "Genomförandetid - PBL kunskapsbanken - Boverket", hämtad 2022-11-08.

Hälften av länsstyrelserna bedömer att berörda kommuner inte arbetar för att upphäva dessa detaljplaner.²⁵⁰ Exempel på möjliga anledningar till att kommunerna inte upphäver detaljplaner som medger byggrätter i riskområden är resursbrist och politisk ovilja. Det uppstår en kostnad för kommunen om de upphäver en detaljplan eftersom de då måste ta fram en ny detaljplan. Ett upphävande kräver även att befintliga byggrätter som inte tagits i anspråk ersätts. Ibland kan detta vara svårt, eftersom strandskydd inträder när detaljplan upphävs och byggrätter då är svåra att ersätta med liknande områden. Politisk ovilja kan handla om att en detaljplan är fördelaktig för kommunen på så sätt att de har ett strandskydd som är upphävt, som inte skulle vara möjligt att upphäva med dagens lagstiftning. Ett annat exempel är att kommunen kan vara ovillig att upphäva en detaljplan eftersom det begränsar givna rättigheter.²⁵¹

Utredningen *Vem har ansvaret?*²⁵² föreslog att en ansökan om bygglov alltid skulle få avslås efter genomförandetiden om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget i samband med nationella klimatanpassningsstrategin men skrev att ”det är alltför ett förslag att överväga om det visar sig nödvändigt”.²⁵³ Regeringen gav dock ingen myndighet ansvar för att följa upp detta, vilket gör att det inte går att avgöra hur stort detta problem är eller om problemet minskar. Det lyfts heller inte i SMHI:s förslag på uppföljningssystem.

²⁵⁰ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering. 7 länsstyrelser svarade att de inte har någon uppfattning och 3 länsstyrelser uppger att kommunerna jobbar i liten utsträckning med frågan.

²⁵¹ Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering.

²⁵² SOU 2017:42.

²⁵³ Se Prop. 2017/18:163, s.22.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att statens insatser för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön delvis är effektiva. Även om flera av de statliga insatserna bidrar till kommunernas klimatanpassning finns samtidigt vissa brister i hur insatserna utformats och genomförts. Regeringen har inte följt upp resultaten av kommunernas arbete. Det går därför inte att avgöra om våra samhällen över tid blir mer robusta mot de risker som ett förändrat klimat innebär. Det statliga åtagandet sträcker sig bara till en viss gräns; för att komma framåt på kommunal nivå krävs att kommunerna i sin tur möter upp med nödvändiga resurser och kompetens. Var den gränsen går är dock oklart, eftersom det inte alltid är tydligt vilka planeringsunderlag som ska tas fram av expertmyndigheter och länsstyrelser, och vilka underlag som kommunerna själva ska ta fram.

Granskningen visar också att det finns risk för att statsbidraget för naturolyckor inte når de mest angelägna projekten. Riksrevisionen ser en risk att nuvarande styrning av kommunerna inte är tillräcklig för att konkreta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse ska komma till stånd på kommunal nivå.

6.1 Regeringens styrning brister i uppföljning och tydlighet

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i regeringens styrning av klimatanpassningsarbetet av den byggda miljön. Framför allt saknas en samlad nationell uppföljning av hur klimatanpassningsarbetet utvecklas och om sårbarheten för klimatrelaterade risker i kommunerna minskar. Regeringens styrning har i vissa avseenden också varit otydlig. Till exempel finns oklarheter i klimatanpassningsförordningen och regeringen har under lång tid inte formaliserat styrningen av statsbidraget för naturolyckor.

6.1.1 Regeringens uppföljning har varit bristfällig

Målet för regeringens klimatanpassningsstrategi är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter. Arbetet med klimatanpassning är tvärsektorielt och berör många aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen har dock det yttersta ansvaret för att utforma styrningen så att målet kan nås. En förutsättning för att följa upp och vidareutveckla styrningen är därför

att regeringen har en uppdaterad och heltäckande bild av hur kommunernas arbete med klimatanpassningsåtgärder utvecklas.

Granskningen visar att det saknas en nationell uppföljning som kan användas för att bedöma om statliga och kommunala insatser leder till att riskerna för, och effekterna av, översvämning, ras, skred och erosion i kommunerna minskar. Regeringen har inte gett någon myndighet ett tydligt ansvar för sådan uppföljning.

Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att på nationell nivå följa upp kommunernas arbete på ett systematiskt sätt, så att regeringen kan bedöma om styrningen behöver kompletteras. Länsstyrelsen har visserligen ett ansvar för att följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete, men regeringen har inte varit tydlig med syftet med uppföljningen. Länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna är därför inte systematisk eller enhetlig. Varken länsstyrelserna eller någon annan myndighet har heller i uppgift att sammanställa de uppföljningar som görs till något nationellt underlag som kan ge en samlad bild av klimatanpassningsarbetet i landets kommuner.

6.1.2 Klimatanpassningsförordningen är inte helt tydlig

Riksrevisionen konstaterar att det finns otydligheter i klimatanpassningsförordningen avseende hur brett myndigheterna ska arbeta med uppgifterna i förordningen. Att den är otydlig har lett till olika tolkningar av vilka mål som länsstyrelserna ska arbeta mot; vissa länsstyrelser har formulerat myndighetsmål för sin interna verksamhet, medan andra har satt mål för hela det län de ansvarar för. Konsekvensen blir att länsstyrelsernas arbete fått olika omfattning och ambitionsnivå.

Även de klimat- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner som myndigheterna ska ta fram påverkas av denna otydlighet. Om myndigheten tolkar bestämmelserna som att uppgifterna enbart omfattar den egna myndighetens arbete inom verksamhetsområdet, blir omfattningen mycket snävare än om myndigheten tolkar in även andra aktörers arbete. För länsstyrelserna blir det otydligt om klimat- och sårbarhetsanalysen ska syfta på den interna verksamheten eller på hela länets risker.

Det framgår inte av klimatanpassningsförordningen vilka planeringsunderlag som länsstyrelserna ska ta fram inom ramen för sina uppdrag att initiera och stödja kommunernas arbete med klimatanpassning. Kommunernas behov av planeringsunderlag kan visserligen variera, men Riksrevisionen bedömer att en konsekvens av otydligheten är att länsstyrelserna har tagit fram planeringsunderlag

i olika omfattning. Detta är ett exempel på att gränsen för det statliga åtagandet i fråga om planeringsunderlag inte är tydlig.

6.1.3 Regeringens styrning av statsbidraget för naturolyckor har inte varit tydlig

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att medel från statsbidraget för naturolyckor inte gått till de mest angelägna projekten sett utifrån ett nationellt perspektiv. Riksrevisionen bedömer att fördelningen av statsbidraget kan bli mer effektiv genom tydligare styrning från regeringen. Förordningen om statsbidraget för naturolyckor, som trädde i kraft under 2022, är ett steg i rätt riktning. Innan förordningen trädde i kraft var regeringens formella styrning av statsbidraget avseende kommunernas del begränsad till en enda mening i MSB:s regleringsbrev. Regeringen angav där inte syfte eller prioriteringsgrunder för anslaget.

Regeringen har inte tagit ställning till om statsbidragets övergripande syfte är att ge incitament till kommuner att genomföra åtgärder, eller enbart att kompensera kommuner. Anslaget är begränsat och alla kommuner som ansöker beviljas inte stöd. Riksrevisionen bedömer att det är mest kostnadseffektivt att prioritera medel till åtgärder som inte blir av utan stöd. Riksrevisionen konstaterar att MSB har beviljat bidrag till åtgärder som redan har genomförts. I dessa fall har kommunen valt att genomföra åtgärden före beslut om beviljat bidrag och löst finansieringen på annat sätt.

Riksrevisionen konstaterar att många kommuner, inklusive många av dem som är mest riskutsatta, inte ansökt om bidrag. Om fler av dessa kommuner ansöker ökar sannolikheten att medel går till de mest angelägna projekten nationellt sett. Det kan därför behövas främjande insatser från statens sida. Granskningen har identifierat två större hinder för kommuner att ansöka om bidraget: dels att kommuner är osäkra på om de får genomföra åtgärder på privat mark, dels att de har bristande resurser för att finansiera de 40 procent av åtgärdskostnaden som bidraget inte täcker. I avrapporteringen av regeringsuppdraget om förslag på förordning för statsbidraget har MSB påtalat för regeringen att medfinansieringsnivån utgör en svår tröskel för kommuner med mindre ekonomiska utrymmen.

6.1.4 Regeringens styrning av kommunernas arbete är svag

Regeringen har begränsade möjligheter utifrån nuvarande regelverk att styra kommunernas arbete med klimatanpassning av den byggda miljön. Befintlig styrning sker framför allt genom PBL. Riksrevisionen ser en risk för att nuvarande

styrning inte är tillräcklig för att konkreta klimatanpassningsåtgärder av befintlig bebyggelse ska komma till stånd på kommunal nivå. Regeringen har möjlighet att påverka detta genom att ta initiativ till förändringar i PBL.

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att kravet på att kommuner ska bedöma klimatrisker i nya översiktsplaner inte är tillräckligt för att kommunerna ska genomföra dessa analyser med tillräckligt god kvalitet. Kommunerna kan av flera anledningar vilja skjuta på utredningar av klimatrisker. Relativt ofta kvarstår de brister länsstyrelserna påpekat avseende bedömning av klimatrisker när översiktsplanen antas. Länsstyrelserna kan inte göra något åt detta eftersom länsstyrelsen inte kan överpröva kommunens beslut om antagande av översiktsplan. Regeringens syfte med kravet på att kommuner ska bedöma klimatrisker i nya översiktsplaner var att få kommunerna att arbeta mer långsiktigt och strategiskt med klimatanpassning. Det finns alltså en risk att syftet inte uppfylls eftersom vissa kommuner inte lever upp till kravet, även om kravet i sig styr i rätt riktning.

Riksrevisionen konstaterar också att det kvarstår en risk för nybyggnation i riskområden inom gamla detaljplaner. I gamla detaljplaner har kommuner inte tagit hänsyn till risker för ras, skred, erosion, översvämning eller klimatförändringarnas effekt på dessa risker. Detaljplanerna kan därmed leda till ny bebyggelse i områden som har en hög risk för översvämningar eller där det finns geotekniska risker. Om kommunen inte upphäver eller ändrar detaljplanen fortsätter den att gälla. Det innebär att det inte går att avslå en begäran om bygglov. Det är oklart i vilken utsträckning kommunerna upphäver dessa detaljplaner eftersom regeringen inte har följt upp detta.

Ett hinder för kommunala åtgärder är att vissa kommuner är osäkra på om de får genomföra åtgärder på privat mark. Det handlar bland annat om huruvida en kommun kan genomföra eller finansiera en klimatanpassningsåtgärd när denna endast gynnar ett fåtal kommunmedlemmar, det vill säga hur kommunallagens likställighetsprincip ska tillämpas. En åtgärd som är av allmänt intresse kan genomföras även om åtgärden endast är till direkt nytta för ett mindre antal medlemmar. Kommunerna menar dock att det inte alltid är tydligt vilka åtgärder som kan anses vara av allmänt intresse och därmed faller under kommunalt ansvar.

Granskningen visar även att kommunerna inte har någon skyldighet att rapportera in uppgifter till länsstyrelsernas uppföljning av deras klimatanpassningsarbete. Detta påverkar uppföljningens kvalitet, vilket försvårar för regeringen att bedöma hur långt kommunernas klimatanpassningsarbete kommit. Den här iakttagelsen

ligger i linje med Nationella expertrådet för klimatanpassnings slutsats att det behövs ett tydligt rapporteringskrav för kommunerna som skapar möjlighet att synliggöra den samlade statusen på landets klimatanpassning.²⁵⁴ Kommunernas arbete är avgörande för att målet om ett robust samhälle ska kunna uppnås.

6.2 Expertmyndigheternas arbete har i huvudsak varit effektivt

Riksrevisionen bedömer att ansvariga expertmyndigheter på ett i huvudsak effektivt sätt har skapat en god grund för klimatanpassning av den byggda miljön. Granskningen har dock identifierat vissa brister.

Myndigheterna har etablerat effektiva former för samordning och samverkan, och har en medvetenhet om att det stöd de erbjuder behöver anpassas inte bara efter kommunernas behov utan också efter deras kunskapsnivå. Både behov och kunskap kan dock skilja sig åt väsentligt mellan olika kommuner, och Riksrevisionen konstaterar att det kan vara svårt för expertmyndigheterna att avgöra vad som är en lämplig förkunskapsnivå att utgå ifrån. Särskilt problematiskt tycks detta vara inom det geotekniska området, där många kommuner saknar nödvändig kompetens och de ansvariga expertmyndigheterna SGI och SGU upplever att behovet av stöd är större än de kan erbjuda. Det medför en risk att kommunerna inte tar tillräcklig hänsyn till geotekniska risker vid fysisk planering.

Granskningen visar att tillgången till och kvaliteten på vissa statliga planeringsunderlag som är centrala för att bedöma klimatrisker varierar mellan olika områden i Sverige. Till exempel saknas karteringar av geologiska förutsättningar för ras och skred i delar av norra Sverige. Riksrevisionen konstaterar att en konsekvens av avsaknaden av statliga planeringsunderlag i delar av landet är att vissa kommuner behöver ta fram, och därmed bekosta, fler underlag själva. Detta är ett exempel på att det är oklart vilka planeringsunderlag kommunerna har rätt till.

Riksrevisionen konstaterar att Boverket dröjt med att ta fram viktiga vägledning till kommunerna. Det här kan ha påverkat kommunernas möjligheter till effektiv klimatanpassning negativt. Boverket har först 2022 lanserat en vägledning om hur kommunerna ska bedöma klimatrisker i översiktsplaner, trots att lagkravet på sådan bedömning funnits sedan 2018. Länsstyrelserna har, under tiden denna vägledning saknats, fått lägga extra resurser på att utreda hur de ska vägleda

²⁵⁴ Nationella expertrådet för klimatanpassning, *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022, s. 662.

kommunerna. Boverket har även dröjt med att ta fram vägledning till kommunerna om bedömning av klimatrisker i detaljplaner, vilket kommunerna har lagkrav på sig att göra sedan 2008. Först under 2022 arbetar Boverket fram en sådan vägledning.

Riksrevisionen bedömer att Boverkets tillsynsvägledning till länsstyrelserna, om hur de ska bedöma kommunernas bedömning av klimatrisker i detaljplaner, inte motsvarar användarbehoven. Granskningen visar att många länsstyrelser trots vägledningen inte är säkra på vilka krav de kan ställa på kommunernas bedömningar. Det finns därmed en risk att länsstyrelsernas tillsyn av detaljplaner inte blir likvärdig över landet. Det är därför viktigt att Boverket ser till att tillsynsvägledningen är tillräckligt tydlig för att motsvara användarnas behov. För att förbättra stödet om vilka krav som länsstyrelserna bör ställa på kommuners riskbedömningar behöver övriga expertmyndigheter stödja Boverket i detta arbete.

Granskningen visar att MSB:s prioritering av vilka projekt som ska tilldelas medel inom anslaget för naturolyckor inte är transparent. Till exempel saknas det skriftliga bedömningskriterier.

Statsbidraget för skredsäkring vid Göta Älv har hittills varit underutnyttjat på grund av resursbrist hos de bidragsberättigade kommunerna. Därför har SGI av regeringen fått mandat att utföra utredningar som tidigare var kommunernas ansvar, och bidragstäckningen för åtgärder har höjts så att den täcker hela åtgärdskostnaden. Ytterligare en orsak till att anslaget varit underutnyttjat är den juridiska oklarheten om kommuner har rätt att genomföra åtgärder på privat mark som fördröjt planerade åtgärder.

6.3 Länsstyrelsernas förutsättningar för att stödja kommunerna kan förbättras

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna huvudsakligen har stöttat kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön på ett effektivt sätt, i enlighet med sina uppgifter att initiera, stödja och följa upp kommunernas arbete. Samtliga länsstyrelser arbetar tvärsektorielt med klimatanpassning och har en eller flera klimatanpassningssamordnare, eller motsvarande funktion, som arbetar hel- eller deltid med de här frågorna. Klimatanpassningsstrategin har bidragit till att klimatanpassningsfrågorna prioriterats upp internt inom länsstyrelserna.

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna arbetar aktivt med att stödja kommuner i planprocessen genom rådgivning, samråd och granskningsyttranden. Riksrevisionen har dock inte kunnat bedöma om länsstyrelserna ställer likvärdiga

krav i tillsynen av detaljplaner, men kan konstatera att förutsättningarna för detta är bristande eftersom det saknas nationella riktlinjer och vägledning om riskbedömning.

Länsstyrelserna har arbetat olika mycket med att ta fram planeringsunderlag och vägledningar. Detta innebär att kommuner får olika mycket stöd i olika län och därmed möter olika kostnader för att ta fram de analyser som krävs. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma vilka insatser som kan anses krävas av länsstyrelserna eftersom det i regel inte framgår av regeringens styrning vilka underlag länsstyrelserna förväntas ta fram till kommunerna. Länsstyrelserna har olika förutsättningar i termer av resurser för detta arbete, vilket kan vara en förklaring till skillnaderna.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Boverket och MSB.

Till regeringen

- Regeringen bör se till att ett uppföljningssystem kommer på plats som kan användas för att bedöma om statliga och kommunala insatser leder till att riskerna för, och effekterna av, översvämning, ras, skred och erosion minskar. Regeringen bör som en del av detta se över möjligheterna att reglera kommunernas rapporteringsskyldighet i detta system. En sådan uppföljning bör göras regelbundet och i god tid inför varje revidering av den nationella strategin för klimatanpassning.
- Regeringen bör utreda om, och i så fall hur, styrningen av kommunerna behöver förändras så att fler konkreta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse kommer till stånd.
- Regeringen bör se till att statsbidraget för naturolyckor går till de nationellt mest angelägna projekten.
- Regeringen bör ge relevanta expertmyndigheter i uppdrag att ta fram tydliga riktlinjer för vilka krav som länsstyrelserna kan ställa på kommunerna i planprocessen. Särskilt viktigt är detta för en likvärdig tillsyn av detaljplaner över hela landet.
- Regeringen bör se till att det tydliggörs vilka planeringsunderlag som relevanta expertmyndigheter och länsstyrelserna ska ta fram, och vilka underlag som kommunerna själva ska ta fram.

- Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att följa upp om problemen med gamla detaljplaner som kan medföra nybyggnation i riskområden minskar, för att kunna bedöma om styrningsåtgärd behövs.

Till myndigheterna

- Boverket bör vidareutveckla sin tillsynsvägledning för naturolyckor så att den ger tydligare vägledning om vilka krav som länsstyrelserna kan ställa på kommunerna.
- MSB bör ta fram transparenta kriterier för att bedöma vilka åtgärder för förebyggande av naturolyckor som är mest angelägna och därmed bör prioriteras vid beslut om bidrag.

Ordlista

Byggd miljö	Vedertagen definition saknas. Används i rapporten för att beteckna städer, tätorter och annan bebyggd miljö. Avser såväl ny som befintlig bebyggelse.
Detaljplan	Genom detaljplaner bestämmer kommunen hur mark- och vattenområden får användas. Kommunen kan använda en detaljplan för att pröva om ett område är lämpligt för bland annat bebyggelse.
Geologi	Läran om jordens uppbyggnad och utveckling.
Geoteknik	Läran om jords och bergs tekniska egenskaper samt hur man använder den kunskapen vid planering och byggande, inklusive tekniska lösningar och byggmetoder.
Geotekniska säkerhetsfrågor	Säkerhetsfrågor med koppling till ras, skred, erosion, slamströmmar, bergras och blocknedfall. Benämns även geotekniska risker.
Granskningsyttrande	Ett yttrande om kommunens förslag till översiktsplan som länsstyrelsen ska upprätta enligt plan- och bygglagen (PBL).
Klimatanpassningsåtgärd	Åtgärder för att minska risken för eller konsekvenserna av till exempel översvämning, erosion, ras och skred. Kan vara av olika karaktär: analyserande; styrande och organisatoriska; informativa; eller tekniska och ekosystembaserade.
Klimatanpassning	Att rusta samhället och olika verksamheter för de nya utmaningar som en ökad uppvärmning ger.
Planeringsunderlag	Underlag som tas fram av myndigheter, länsstyrelser eller kommuner som stöd till kommunal planläggning.
Översiktsplan	I en översiktsplan beskrivs hur kommunens mark- och vattenområden ska användas. Översiktsplanen är vägledande och ligger till grund för vidare planering, till exempel för detaljplaner, förhandsbesked och bygglov inom ett område.

Referenslista

Litteratur, rapporter och artiklar

Boverket, *Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion*, 2019.

Boverket, *Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker*, 2018.

Fastighetsnytt, ”Ett år efter skyfallen i Gävle – kostnaderna spräcker tvåmiljardersvallen”,

<https://www.fastighetsnytt.se/samhallsbyggnad/hallbarhet/ett-ar-efter-skyfallen-i-gavle-kostnaderna-spracker-tvamiljardersvallen/>, hämtad 2022-09-28.

IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021.

IVL Svenska Miljöinstitutet, *Klimatanpassning 2021 – Så långt har Sveriges kommuner kommit*, 2021.

Länsstyrelsen Västra Götaland, *Riskanalyser i ÖP. Planeringsunderlag och förslag på metoder*, Rapport 2020:10, 2020.

Länsstyrelserna Stockholms & Västra Götalands län, *Klimatrelaterade risker i översiktsplanering – metodstöd*, 2021.

MSB, *Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Del 1 – förslag på författningsreglering*, 2022.

MSB, *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*, 2017.

Nationella expertrådet för klimatanpassning, *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022.

SGI och MSB, *Risikområden för ras, skred, erosion och översvämnning. Redovisning av regeringsuppdrag enligt regeringsbeslut M2019/0124/Kl*, 2021.

SMHI, *Förslag på system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning*, KLIMATOLOGI Nr 60, 2020.

SMHI, *Förslag till en metod för uppföljning av det nationella klimatanpassningsarbetet*, KLIMATOLOGI Nr 40, 2016.

SMHI, *Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 – Analys av statusrapportering till SMHI*, KLIMATOLOGI Nr 55, 2020.

SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2019*, KLIMATOLOGI Nr 54, 2020.

SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2020*, KLIMATOLOGI Nr 62, 2021.

SMHI, *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2021*, KLIMATOLOGI Nr 66, 2022.

Sweco, *Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön*, 2020.

Webbsidor

Boverket, "Detaljplanering - PBL kunskapsbanken",
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/>,
hämtad 2022-09-26.

Boverket, "Genomförandetid - PBL kunskapsbanken",
[https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/
planbestammelser/genomforandetid/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/genomforandetid/), hämtad 2022-11-08.

Boverket, "Klimatrisker i översiktsplanering - PBL kunskapsbanken",
[https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/
allmanna-intressen/hansyn/miljo_klimat/klimatrisker/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hansyn/miljo_klimat/klimatrisker/), hämtad 2022-09-13.

Boverket, "PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen. Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagen 2019",
<https://www.boverket.se/contentassets/7bf5ea4908c045d992a4e2410ac20ee3/redovisning-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagen-2019.pdf>, hämtad 2022-10-10.

Boverket, "Tillsynsvägledning naturolyckor - PBL kunskapsbanken",
[https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/
lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/), hämtad 2022-11-07.

Boverket, "Översiktsplanen - PBL kunskapsbanken",
[https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/
oversiktsplanen/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/), hämtad 2022-09-26.

Klimatanpassning.se, "Databaser för klimatanpassning",
[https://www.klimatanpassning.se/klimatanpassa/underlag-for-
klimatanpassning/databaser](https://www.klimatanpassning.se/klimatanpassa/underlag-for-klimatanpassning/databaser), hämtad 2022-11-07.

Klimatanpassning.se, "Om oss", <https://www.klimatanpassning.se/om-oss>,
hämtad 2022-09-27.

Länsstyrelserna, "Planeringskatalogen", <https://www.planeringskatalogen.se/>, hämtad 2022-11-09.

MSB, "Statsbidrag för naturolyckor", <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/statsbidrag-vid-naturolyckor/>, hämtad 2022-06-10.

MSB, "Översvämningssportalen", <https://gisapp.msb.se/Apps/oversvamningsportal/enkel-karta.html>, hämtad 2022-09-28.

SMHI, "Fördjupad klimatscenariotjänst", <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/fordjupade-klimatscenarier/met/sverige/medeltemperatur/rcp45/2071-2100/year/anom>, hämtad 2022-11-15.

Statens geotekniska institut och MSB, "Kommunanalyser", <https://storymaps.arcgis.com/collections/e842517ce39045a4a7603dba84281208?item=3>, hämtad 2022-11-09.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut.

Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

Plan- och bygglag (2010:900).

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten*.

Bet. 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Bet. 2017/18:MJU22, *Klimatpolitik*.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*.

Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Prop. 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning.

Regeringsbeslut M2018/01716/KI, Uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

Regleringsbrev M2021/01249, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Rskr. 1996/97:27.

Rskr. 2009/10:315.

Rskr. 2017/18:440.

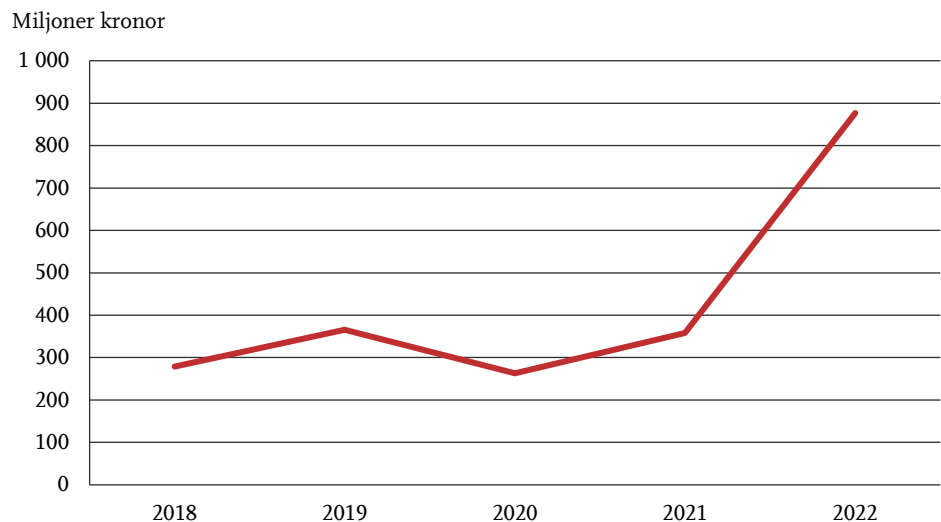
Utredningar

SOU 2017:42, *Vem har ansvaret?*

Bilaga 1. Anslag som täcks av granskningen

Bilagan innehåller en sammanställning av relevanta anslag 2018–2022 från regleringsbrev. Diagram 8 visar summan av anslag 1:10, 1:20 och 2:2 per år 2018–2022. Totalen har ökat från 279 miljoner kronor 2018 till 877 miljoner 2022.

Diagram 8 Summering av anslag 1:10, 1:20 och 2:2



Källa: Sammanställning från SMHI:s, MSB:s och SGI:s regleringsbrev för budgetåren 2018–2022.

Tabell 2 Anslag 1:10 Klimatanpassning (miljoner kronor)

AP	Disponeras av	2018	2019	2020	2021	2022
ap.2	SGI	23,5	27,5	32,5	28	33
ap.1	MSB	15,5	15,5	21,5	13,5	15,5
ap.5	SMHI	73	65,8	38,5	34,5	56,5
ap.7	Länsstyrelsen	30	30	31,5	42	35
ap.8	SGI (Göta älv)	62	97			
ap.3	Lantmäteriet	10	10			

Källa: SMHI:s regleringsbrev för budgetåren 2018–2022.

SMHI, MSB och SGI ska återrapportera i sina årsredovisningar hur de använt medel från detta anslag samt vilka effekter insatserna lett till.

Tabell 3 Anslag 1:20 Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv
(miljoner kronor)

AP	Disponeras av	2018	2019	2020	2021	2022
ap.1	SGI			64	215	215

Källa: SGI:s regleringsbrev för budgetåren 2018–2022.

Tabell 4 Anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor
(miljoner kronor)

AP	Disponeras av	2018	2019	2020	2021	2022
ap.2	MSB	75	130	75	25	522

Källa: MSB:s regleringsbrev för budgetåren 2018–2022.

Förvaltningsanslag

Vissa av myndigheterna använder också medel från sina respektive förvaltningsanslag för arbete med klimatanpassning. Till exempel Boverket och SGU har inte något särskilt anslag för sitt klimatanpassningsarbete utan använder förvaltningsanslaget.